

SANCHES DE PAIVA MACEDO

**O ARTIGO 52 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: DA
CRIAÇÃO À SUA APLICAÇÃO NO CASO DO
IMPEACHMENT DA EX-PRESIDENTE DILMA ROUSSEFF**

**BRASÍLIA, DF
2018**

SANCHES DE PAIVA MACEDO

**O ARTIGO 52 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: DA
CRIAÇÃO À SUA APLICAÇÃO NO CASO DO *IMPEACHMENT*
DA EX-PRESIDENTE DILMA ROUSSEFF**

Monografia realizada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito, no programa de graduação, da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, do Centro Universitário de Brasília.

Orientador:

Professor Me. Rafael Freitas Machado

**BRASÍLIA, DF
2018**

SANCHES DE PAIVA MACEDO

**O ARTIGO 52 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: DA CRIAÇÃO
À SUA APLICAÇÃO NO CASO DO *IMPEACHMENT* DA EX-
PRESIDENTE DILMA ROUSSEFF**

Monografia realizada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito, no programa de graduação, da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, do Centro Universitário de Brasília.

BRASÍLIA, ____ de _____ de 2018

BANCA EXAMINADORA

Prof. Me. Rafael Freitas Machado

Prof(a). Examinador(a)

Prof(a). Examinador(a)

Dedicatória

A todos os filhos desta Pátria Amada, Brasil.

Agradecimentos

À Misericórdia Divina, personificada em Jesus Cristo, pelo seio da Virgem Aparecida.

A Paulo Macedo e Izabel Macedo, norteadores indispensáveis à minha trajetória, pais, amigos e confidentes invioláveis, cujo amor me formou.

À advogada Paula Macedo, meu exemplo e motivação diários, que, com sua sensível firmeza, me faz chegar à conclusão de que a passagem terrena faz mais sentido por poder chamá-la de irmã.

A Francisco Paiva, avô, mestre da diplomacia e poeta da vida, que, pela extensão de sua ousadia, seguiu a trilha da aorta brasileira e me presenteou com o coração do Brasil.

À Tercina Maria de Paiva, matriarca de um dos braços de minha constituição, suas marcas de expressão me permitem a leitura do resumo de sua nobre missão: o exercício do amor.

Ao professor mestre Rubens Eduardo Spessoto, amigo pessoal na figura de cunhado e irmão que apadrinha a fé.

À advogada Katia Maria, qual minha condição de sobrinho se confunde pelo seu olhar materno e a ti rendo a profunda gratidão pelos mínimos detalhes.

A Carlos Antônio Paiva, primo e amigo de todas as horas que, por sua humildade e amor fraterno, me impulsiona na busca dos objetivos, a nós, mais árduos.

Aos conselheiros e caros amigos Fr. Amilton Leandro e Pe. Anderson Rodrigues, homens que rompem com o possível por depositarem suas direções no Verbo Divino e fazem disso motivo de salvação a muitos.

Ao professor mestre Rafael Machado, por sua sapiência e precisão na arte de ensinar, com orientações essenciais que permitiram alcançar o bom desenvolver do presente trabalho.

A Joaquim Oliveira e Áurea Macedo, *in memoriam*.

Epígrafe

"Todas as crises, portanto, que pelo Brasil estão passando, e que dia a dia sentimos crescer aceleradamente, a crise política, a crise econômica, a crise financeira, não vêm a ser mais do que sintomas, exteriorizações parciais, manifestações reveladoras de um estado mais profundo, uma suprema crise: a crise moral".
(RUI BARBOSA)

RESUMO

Esta monografia apresenta um estudo acerca da criação e da aplicação do artigo 52 da Constituição Federal de 1988 no caso do *impeachment* da ex-Presidente da República Dilma Vana Rousseff. Para tanto foi realizada uma análise do instituto do *impeachment*, a intenção do legislador constituinte em sua criação, a natureza jurídica do impedimento, além de um paralelo entre o *impeachment* do ex-Presidente Fernando Collor de Mello e o da ex-Presidente Dilma Rousseff. Também foram analisados a possibilidade de fracionamento da decisão pelo Senado Federal, bem como discorreu sobre a não aplicação da pena de inabilitação, ao adentrar nos linhames de um julgamento de cunho jurídico ou político, e demonstrou os reflexos desta decisão na sociedade civil. A partir da análise, verificou-se que a previsão constitucional das penas aplicáveis à autoridade que incorre, como no caso em tela, em crime de responsabilidade no decorrer de seu mandato foi, em parte, inobservada, qual seja: perda do mandato com inabilitação por oito anos das funções públicas. Dessarte, o passo da opção pela fragmentação da decisão, no tocante às sanções, restou em inconstitucionalidade, por desatender o quanto dispõe o artigo 52, parágrafo único, CF/88, qual desembocou na parcialidade da aplicação constitucional da pena à ex-mandatária.

Palavras-chave: *Impeachment*. Dilma Rousseff. Crime de Responsabilidade. Perda do cargo. Inabilitação. Decisão fracionada. Política. Inconstitucionalidade.

ABSTRACT

This monograph presents a study concerning the creation and the application of article 52 of the Federal Constitution of 1988 in the case of the impeachment of the former President of the Republic Dilma Vana Rousseff. For that, an analysis was made of the institute of impeachment, the intention of the constituent legislator in its creation, the legal nature of the impediment, asides from a parallel between the impeachment of former President Fernando Collor de Mello and former President Dilma Rousseff. Were also analyzed the possibility of fractionation of the decision by the Federal Senate, as well as discussed the non-application of the penalty of disqualification, entering the lines of a legal or political judgment, demonstrating the consequences of this decision in civil society. From the analysis, it was verified that the constitutional prediction of the penalties applicable to the authority that incurs, as in the present case, a crime of responsibility during the course of its mandate was, in part, unobserved, namely: loss of mandate with disqualification for eight years of public functions. As a result, the decision on the fragmentation of the decision regarding sanctions remained unconstitutional because it disregarded the provisions of article 52, sole paragraph, CF/88, which resulted in the partiality of the constitutional application of the penalty to the former president.

Keywords: Impeachment. Dilma Rousseff. Responsibility Crime. Loss of charge. Disability. Fractional decision. Policy. Unconstitutionality.

Sumário

RESUMO.....	7
ABSTRACT.....	8
Introdução.....	9
1 A CONSTITUINTE DE 1988 E O ARTIGO 52, INCISO I, E PARÁGRAFO ÚNICO.....	11
1.1 Justificativas.....	11
1.2 Objetivo da Constituinte de 1988.....	13
1.3 A redação final ao artigo 52.....	16
2 O ARTIGO 52, INCISO I E PARÁGRAFO ÚNICO, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, À LUZ DO INSTITUTO DO <i>IMPEACHMENT</i> E SUA NATUREZA JURÍDICA.....	20
2.1 Presidencialismo de Coalizão: Parlamentarismo à brasileira?.....	20
2.2 O procedimento do <i>impeachment</i> e sua natureza jurídica.....	25
2.3 O caso do <i>impeachment</i> do ex-Presidente Fernando Collor.....	30
2.4 <i>Impeachment</i> Collor versus <i>Impeachment</i> Rousseff.....	36
2.5 Processo de <i>impeachment</i> : julgamento jurídico ou político?.....	41
3 POSSIBILIDADE DE DECISÃO FRACIONADA PELO SENADO NO JULGAMENTO DE <i>IMPEACHMENT</i> DA EX-PRESIDENTE DILMA ROUSSEFF... ..	45
3.1 A sentença condenatória: a não aplicação da pena de inabilitação à ex-Presidente Dilma Rousseff.....	45
3.2 Mandados de Segurança contra a decisão fracionada.....	53
3.3 Reflexos da decisão do caso <i>impeachment</i> Dilma Rousseff para a sociedade civil.....	58
Conclusão.....	62
Referência.....	69
Anexo A.....	72
Anexo B – MS 34.379 DF.....	79
Anexo C – MS 34.383 DF.....	94
Anexo D – MS 34.394 DF.....	107

Introdução

Este trabalho consiste numa pesquisa acerca da criação e da aplicação do artigo 52 da Constituição Federal de 1988 no caso do *impeachment* da ex-Presidente da República Dilma Vana Rousseff.

Tem como objetivo geral verificar a interpretação e a aplicação do artigo 52, inciso I e parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, impostas ao caso do julgamento da ex-Chefe do Executivo Federal, Dilma Rousseff, trazendo à baila o entendimento do Supremo Tribunal Federal e a destoante utilização do julgamento fracionado pelo competente órgão julgador da matéria, o Senado Federal, não obedecendo o sentido literal da concomitância na aplicação das penas previstas pelo dispositivo supracitado. E como objetivos específicos, fazer análise da não aplicação da pena de inabilitação para exercício de função pública à ex-Presidente em sua sentença condenatória, qual resultou na perda do cargo, e colocar à prova a natureza jurídica do processo de impedimento e os reflexos resultantes da atuação do então colegiado na sociedade civil e no direito pátrio.

Sob esta ótica, levantou-se a discussão acerca da não aplicação da integralidade das penas constitucionalmente previstas em virtude da incidência de crimes de responsabilidade por parte, no caso em análise, do Chefe de Estado e do Poder Executivo, fator esse que acabou por impulsionar a necessidade de realização deste estudo monográfico. A partir desse contexto, surgiu o seguinte problema de pesquisa: A aplicabilidade do artigo 52, inciso I e parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, no caso do *impeachment* da ex-Presidente Dilma Rousseff obedeceu a intenção legislativa originária e a interpretação dada pela Suprema Corte Brasileira – observada a Lei nº 1.079 de 1950?

A hipótese erguida gerou a seguinte afirmação: A pena aplicada à ex-Presidente da República Dilma Rousseff não obedeceu a intenção do Legislador Constituinte, o que fere o texto constitucional previsto no artigo 52, inciso I e parágrafo único, da Constituição Federal de 1988.

O primeiro capítulo volta-se para uma análise do artigo 52 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, fazendo um relato dos objetivos da criação desse dispositivo constitucional, bem como esboça a intenção do legislador com a

presença do citado artigo.

Por sua vez, o segundo capítulo faz referência ao deslinde do processamento instituído pela figura do *impeachment*, elencado pelo referido dispositivo constitucional, e revela enfoque na natureza jurídica desse instituto, além de uma análise do caso do *impeachment* do ex-Presidente Fernando Collor de Mello, bem como um estreito paralelo entre esse que fora o primeiro caso de processo de impedimento na história política do país com o derradeiro caso Dilma Rousseff, e traz o questionamento de um julgamento de cunho jurídico ou político.

Nesse panorama, o terceiro capítulo adentra no objeto específico da pesquisa bibliográfica, qual seja, a possibilidade de decisão e aplicação das sanções na modalidade fracionada pelo Senado Federal no julgamento de *impeachment* da ex-Presidente da República Dilma Rousseff, e se serve, para tal, da análise da sentença condenatória aplicada. Discorre acerca da não aplicação da pena de inabilitação para funções públicas e realiza análise de mandados de segurança contra a decisão fracionada, além de adentrar nos reflexos dessa decisão para a sociedade civil, e descreve, por fim, a metodologia utilizada.

1 A CONSTITUINTE DE 1988 E O ARTIGO 52, INCISO I, E PARÁGRAFO ÚNICO

Esse capítulo terá como ponto de partida um apanhado histórico da origem da Constituinte de 1988, com enfoque nas penalidades aplicadas à prática de crimes de responsabilidade no exercício da função pública, ora resultantes da presença do artigo 52, inciso I, e parágrafo único, da Constituição Federal/88. Nesse prisma, o presente capítulo aborda a justificativa, o objetivo e a penalidade para a supracitada prática prevista na redação final dada ao artigo 52, parágrafo único, da Carta Magna.

1.1 Justificativas

A Constituição Federal de 1988 foi editada como sendo um essencial e importante marco da trajetória que rumou à democracia no Brasil. No deslinde de seu corpo, se buscou representar os principais interesses legítimos do contexto social sob a previsão de direitos e garantias fundamentais que dariam luz ao regime jurídico-político e ao bem estar social e elucida, dessa forma, a relação harmônica entre os Três Poderes que compõem o Estado – Executivo, Legislativo e Judiciário.

Sob essa perspectiva, foram criados mecanismos de controle da atuação dos representantes dos entes federativos, qual a presente análise terá por enfoque a possibilidade de impedimento do Presidente da República quando da atuação indevida perante às funções ordinárias atribuídas ao mais nobre dos cargos do Executivo Federal, e entre todos os níveis (municipal e estadual): a chefia do Poder.

O instituto do *impeachment* tem sua previsão historicamente prevista nas Cartas Magnas brasileiras desde a primeira Constituição Federal, no ano de 1891, qual fora seguida da Proclamação da República realizada em 1889. Ainda como Estados Unidos do Brasil, o Estado Brasileiro, na figura do poder Constituinte, já se deteu ao cuidado de positivar as penas previstas para atuação ilícita do Chefe do Poder Executivo, o que fomenta a previsão de atuação harmônica dos Poderes já proposta à época.

A primeira Constituição pátria seguiu o modelo norte-americano no tangente ao *impeachment*, porém com peculiaridades e características próprias, destacadamente em relação aos crimes de responsabilidade, quais tinham seus

procedimento e julgamento previstos por lei ordinária.

Diante do notório objetivo de se estabelecer uma “fiscalização pública” dos atos dos Presidente da República e demais funcionários públicos federais designados pela Constituição (1891)¹, foram criadas, como previsto constitucionalmente, as Leis nº 27 e nº 30, em 1892, com o objetivo de elencar como se daria especialmente o processamento e julgamento do Presidente, além de esclarecer quais os crimes seriam configurados como de responsabilidade e, conseqüentemente, suas penalidades.

Atualmente, a Lei do *Impeachment* é a nº 1.079, de 1950, que revogou no todo as supracitadas leis, sendo criada especificamente para definir os crimes de responsabilidade e regular o respectivo processo de impedimento.

A alteração trouxe consigo uma substancial diferença para a aplicação das citadas penalidades impostas ao detentor da prática ilícita que esteja, por assim dizer, à frente da política nacional. O ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal Carlos Velloso, quando da relatoria de julgamento do Mandado de Segurança nº 21.689/DF, sobre o tema, proferiu que:

“[...] A Lei 27, de 1892, e seu artigo 3º, estabelecia: a) o processo de *impeachment* somente poderia ser intentado durante o período presidencial; sendo b) intentado, cessaria quando o presidente, por qualquer motivo, deixasse definitivamente o exercício do cargo. Entretanto, a Lei nº 1.079/50, estabelece, apenas, no artigo 15, que a denúncia só poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo. No sistema do direito anterior à Lei nº 1.079, de 1950, isto é, no sistema das Leis 27 e 30, de 1892, era possível a aplicação tão somente da pena de perda do cargo, podendo esta ser agravada com a pena de inabilitação para exercer qualquer outro cargo (CF de 1891, art. 33, § 3º; Lei 30, de 1892, art. 2º), emprestando-se à pena de inabilitação o caráter de pena acessória (Lei 27, de 1892, arts. 23 e 24). **No sistema atual, da Lei nº 1.079, de 1950, não é possível a aplicação da pena de perda do cargo, apenas, nem a pena de inabilitação assume caráter de acessoriedade (...)**”². (grifo nosso)

Dessarte, observa-se que anteriormente, no texto das leis nº 27 e nº 30, de 1892, a pena de inelegibilidade era tão somente acessória à pena de perda do cargo, podendo ser adicionada ou não no objeto da condenação. Entretanto, pela

1 Na Constituição Federal de 1891, em seu artigo 33, *caput*, é elucidado a quem compete o julgamento dos funcionários federais, equiparados à competência de julgamento do Chefe do Executivo Federal. “Art. 33 - Compete, privativamente ao Senado julgar o Presidente da República e os demais funcionários federais designados pela Constituição, nos termos e pela forma que ela prescreve.”

2 BRASIL. Supremo Tribunal Federal – **Mandado de Segurança nº. 21.689/DF**, rel. min. Carlos Velloso, julgado em 16-12-1993, P, Diário de Justiça, 7 de abril de 1995.

inteligência do artigo 2º, da vigente Lei nº 1.079, de 1950, há a transformação desta que se configurava por acessória, para pena cumulativa à sanção de perda do cargo, sendo posteriormente fomentado pela CF/88, em seu artigo 52, parágrafo único. Destaca-se, porém, a divergência do prazo de inelegibilidade para função pública entre a Lei do *Impeachment* e a CF/88, pois a primeira previa prazo de 5 (cinco) anos, o que não foi recepcionado pela Carta Maior, que elevou para 8 (oito) anos para os cargos por ela mesma citados. Isso é bem explanado por Leonardo Vizeu Figueiredo, ao analisar a citada alteração:

“Observe-se que a instância de responsabilização política é independente da instância de responsabilização judicial por crimes comuns e implica a perda do cargo e inabilitação para exercício de cargo ou função pública, tendo como consequência a suspensão dos direitos políticos pelo mesmo período da condenação. Para as autoridades relacionadas, tão somente na Lei nº 1.079, de 1950, a inabilitação para exercício de cargo ou função pública poderá perdurar por até 5 (cinco) anos. Nossa atual Constituição da República elevou tal prazo para 8 (oito) anos, em relação as autoridades expressamente previstas no art. 52, I e II, nos termos do parágrafo único do mesmo dispositivo constitucional.”³

Porém, é cediço que a impossibilidade de aplicação foi esmagadoramente ignorada em passado recente de nosso país, mais precisamente no processo de impedimento da ex-Presidente Dilma Rousseff, trazendo à baila extensos questionamentos quanto à natureza jurídica do procedimento, haja vista a grande influência política ligada ao resultado final estampado e forçadamente inclinado à indigestão da nação. Entretanto, tais indagações, com a devida vênica ao concluso pelo feito, serão apresentadas em capítulo subsequente.

1.2 Objetivo da Constituinte de 1988

Prefacialmente, cumpre ressaltar um trecho do pronunciamento do então Deputado Dr. Ulysses Guimarães, na qualidade de Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, sob o ensejo da promulgação do novo texto constitucional, euforicamente cravou:

"Essa será a Constituição cidadã, porque recuperará como cidadãos milhões de brasileiros, vítimas da pior das discriminações: a miséria [...] O povo nos mandou aqui para fazê-la, não para ter medo. Viva a Constituição

3 FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Lições de Direito Constitucional**. 1.ed. – Rio de Janeiro: Saraiva, 2013, p.954.

de 1988! Viva, Viva a Constituição de 1988! Viva a vida que ela vai defender e semear!".⁴

Entretanto, para se chegar ao ato promulgatório da CF/88, o país passou por momentos que influíram diretamente nesse resultado. Mister se faz assinalar, em linhas gerais, o contexto nacional à época e o que objetivou a Assembleia Nacional Constituinte (ANC).

O Brasil viveu um período de vinte e um anos sob um regime civil-militar, como explica o conhecimento histórico, e teve seu fim marcado pela eleição presidencial indireta, em 1985, de Tancredo Neves. Porém, dias antes de sua posse, o Presidente eleito faleceu por motivos que incentivariam outra curiosa análise, diga-se de passagem, fazendo com que o então Vice-Presidente José Sarney assumisse a presidência em seu lugar, iniciando seu mandato no ano de 1986.

Aliado a isso, foi também neste ano que as diversas forças políticas e sociais progressistas agiram de modo a pressionar pela convocação de uma Assembleia Constituinte, que fosse pautada pela eleição de representantes específicos e com plenos poderes de formular uma nova constituição para o país.

Com o decorrer do exercício do mandato, traz a história que, ao cumprir promessas de campanha da Aliança Democrática, chapa pela qual havia sido eleito, o então Presidente José Sarney deu partida aos debates sobre a convocação da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), cuja função seria a de elaborar e aprovar o novo texto constitucional, que teria por objetivo a concretização do Estado Democrático de Direito.

Alexandre de Moraes cita que o “Poder Constituinte é a manifestação soberana da suprema vontade política de um povo, social e juridicamente organizado”⁵ e era exatamente esse o desejo esboçado no contexto social pátrio da época em questão, qual migrava de um regime que não comungava dos princípios democráticos, e parte para o momento de expressão máxima dos atores-cidadãos que escolheriam o próprio padrão de representatividade, ao ter por objetivos principais a limitação do poder estatal e a preservação dos direitos e garantias individuais.

4 Câmara dos Deputados. Áudio da Assembleia Nacional Constituinte – Arquivo do Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação e a Coordenação de Histórico de Debates da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=7743>>; Acesso em: 10 Ago 2017, 20h17.

5 MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 24.

Entretanto, é importante destacar que essa titularidade do povo sobre o poder Constituinte se dá pois o Estado decorre da soberania popular: a vontade Constituinte é como a vontade do povo, expressada por intermédio de seus representantes. Esse entendimento, distinguindo a titularidade do exercício do Poder Constituinte, é bem observado por Manoel Gonçalves Ferreira Filho ao esclarecer em suas linhas que “o povo pode ser reconhecido como o titular do Poder Constituinte mas não é jamais quem o exerce. É ele um titular passivo, ao qual se imputa uma vontade Constituinte sempre manifestada por uma elite”⁶. Ou seja, o titular (passivo) é representado por aquele que, em nome dele, exerce o poder, qual cria o Estado e edita o novo texto constitucional.

Desta feita, é exatamente em atenção a essa limitação do poder estatal que a figura do instituto do *impeachment* não foi senão muito bem recepcionada pelo texto magno, fruto da ANC de 1988, o que faz com que a realização de atos advindos do exercício da presidência da República, quando da ocorrência de ilicitude, gere, exemplarmente, sanções jurídico-políticas ao detentor da qualidade presidencial.

A previsão observada corrobora com a segurança jurídica na atuação do Presidente, o que faz com que a expressão máxima da condução executiva do país seja regida através de princípios garantidores de um protagonismo atento à soberania popular, adicionado à legalidade, impessoalidade, publicidade, eficiência e moralidade administrativa – em obediência ao disposto nos princípios da administração pública contidos no artigo 37 da CF/88:

“Os princípios básicos da Administração, à luz do art. 37 da Constituição Federal, são: legalidade, segundo o qual ao administrador somente é dado realizar o quanto previsto na lei; impessoalidade, porquanto a atuação deve voltar-se ao atendimento impessoal, geral, ainda que venha a interessar a pessoas determinadas, não sendo a atuação atribuída ao agente público, mas à entidade estatal; moralidade, que encerra a necessidade de toda a atividade administrativa, bem assim de os atos administrativos atenderem a um só tempo à lei, à moral, à equidade, aos deveres de boa administração; publicidade, que torna cogente e obrigatória a divulgação e o fornecimento de informações de todos os atos da Administração, seja de forma interna ou externa; e, por fim, eficiência, que impõe a necessidade de adoção, pelo administrador, de critérios técnicos, ou profissionais, que assegurem o melhor resultado possível, abolindo-se qualquer forma de atuação amadorística, obrigando também a entidade a organizar-se de modo eficiente”⁷.

6 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 38. ed., rev. e atual. – São. Paulo, Saraiva: 2012.

7 ROSA, Márcio Fernando Elias. **Direito administrativo**. - 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007. - (Coleção sinopses jurídicas; v. 19), p. 10-11.

1.3 A redação final ao artigo 52

Consoante noção cediça, a nação optou por viver em uma democracia e, para isso, há a implicação de valores, princípios e regras. Dessa forma, é fomentada a máxima de que “democracia é o governo do povo, pelo povo e para o povo”. Portanto, espera-se que na democracia se conviva com as maiorias e com respeito às minorias. Assim sendo, praticar o princípio democrático é ressaltar a constante discussão acerca das temáticas pertinentes ao poder constituído pelo Estado e seus reflexos nos interesses da sociedade.

Nesse diapasão, ao interpretar as palavras do doutrinador José Afonso da Silva, se esclarece que a democracia não seria senão o regime de garantia geral para a realização dos chamados “direitos fundamentais do homem”, qual a expressão da democracia é a soberania popular, expressa direta ou indiretamente pelo povo. Em suas palavras, Afonso da Silva cravou:

“A democracia, na verdade, repousa sobre dois princípios fundamentais ou primários, que lhe dão a essência conceitual: (a) o da soberania popular, segundo a qual o povo é a única fonte do poder, que se exprime pela regra de que todo o poder emana do povo; (b) a participação, direta ou indireta, do povo no poder, para que este seja efetiva expressão da vontade popular, nos casos em que a participação é indireta, surge um princípio derivado ou secundário: o da representação. [...]. A igualdade é o valor fundamental da democracia, não a igualdade formal, mas a substancial”.⁸

E é atento a esse princípio democrático, constitucionalmente previsto, que a Administração Pública deve zelar por uma atuação pautada em princípios que prezam pela coerência nos atos de seus representantes, não diferente – aliás especialmente, na presente reflexão – o Presidente da República.

Os atos do Chefe do Poder Executivo, quando desvirtuados, sob a ótica delituosa, podem ser configurados em duas espécies: crimes de responsabilidade ou crimes comuns.

Os crimes de responsabilidade não são senão infrações político-administrativas elencadas na legislação federal, cometidas no exercício da função pública, ao atentar contra a existência da União, o livre exercício dos Poderes do Estado, a probidade administrativa, a lei orçamentária, a segurança interna do País, o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais e o cumprimento das leis e

⁸ SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 135-136.

decisões judiciais.

O juízo natural para processo e julgamento do Presidente da República, previsto no artigo 86 da CF/88, para os crimes de responsabilidade é o Senado Federal, posteriormente ao juízo de admissibilidade pela Câmara dos Deputados.

No cerne da premissa que a Constituição não pode ficar indefesa, desprovida de mecanismos que garantam a sua aplicabilidade e a defendam – principalmente dos governantes que buscam gozar do que ultrapassa as limitações das funções conferidas a eles pelos dispositivos constitucionais –, há nela a previsão da punição dos assim denominados crimes de responsabilidade. O artigo 85 da CF/88 traz um rol meramente exemplificativo de tais crimes de responsabilidade, que permite que o Presidente seja responsabilizado por todos seus atos atentatórios à Carta Maior, passíveis de enquadramento idêntico ao rol referido, desde que haja previsão legal.

A legislação reguladora dos crimes de responsabilidade do Presidente da República, de Ministros de Estado, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, do Procurador-Geral da República e outros, que poderão ensejar na imposição de sanção política, ainda quando apenas tentados, é a Lei nº 1.079/50.

De modo a reforçar o esclarecimento sobre os crimes de responsabilidade, Antonio Fernando Pires alerta:

“O crime de responsabilidade diverge do crime comum por não ser tipificado entre aqueles apenados com as sanções previstas no sistema para delitos criminais. Fogem à tipificação encontrada em delitos comuns, ou seja, são delitos *sui generis*, isto é, político-administrativos ou delitos funcionais, os quais afastam, por sua característica eminentemente civil, as figuras tratadas pelo Direito Penal. O crime de responsabilidade é cometido quando há uma violação a um dever referente ao cargo, cometido por agentes administrativos, e este dever está previsto tanto na Constituição quanto em legislação especial.”⁹

Por seu turno, os crimes comuns têm suas regras quanto ao processamento previstas na Lei nº 8.038/90 e nos artigos 230 a 246, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (STF). Em conformidade com o entendimento do STF, a expressão “crime comum” abrange “todas as modalidades de infrações penais, estendendo-se aos delitos eleitorais, alcançando até mesmo os crimes contra a vida e as próprias contravenções penais”¹⁰.

De maneira semelhante ao que ocorre com os crimes de responsabilidade,

9 PIRES, Antonio Fernando. **Manual de direito constitucional**. 2. ed. – Rio de Janeiro: Método, 2016, p. 527.

10 MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 28. ed. – São Paulo: Atlas, 2012, p. 409.

também há um controle político de admissibilidade, quando da incidência de crimes comuns, a ser realizado pela Câmara dos Deputados, que autoriza ou não o recebimento da denúncia ou queixa-crime pelo STF, através, contudo, do voto de 2/3 (dois terços) de seus membros – como disposto no *caput* do artigo 86, CF/88.

Após recebida a denúncia – quando ofertada pelo Procurador-Geral da República, via ação penal pública, ou a queixa-crime, essa, por sua vez, via ação penal privada, pleiteada pelo ofendido –, o Presidente ficará suspenso de suas funções pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias, sendo que, decorrido o prazo sem haver julgamento, poderá voltar a exercê-las, qual deve o processo seguir até a decisão definitiva.

O procedimento prevê que o Presidente só poderá ser preso, em atenção ao parágrafo terceiro do artigo 86, CF/88, após sobrevier a sentença penal condenatória. Entretanto, destaca-se a premissa que o Chefe do Poder Executivo, durante a vigência do mandato, não poderá ser responsabilizado por quaisquer atos estranhos ao exercício de suas funções (artigo 86, §4º, CF/88), haja vista a imunidade presidencial – que prevê que o Presidente da República só poderá ser responsabilizado pela prática de infração penal comum por atos praticados em razão do exercício de suas funções.

Na retomada do que tange o julgamento dos crimes de responsabilidade, quais têm seu discorrer pelo processo de *impeachment*, destaque do objeto da análise em tela, sua sentença condenatória será materializada mediante resolução por parte do Senado Federal, que somente será proferida por 2/3 (dois terços) dos votos, limitando-se a condenação à perda do cargo com inabilitação para o exercício de qualquer função pública pelo período de 8 (oito) anos, seja decorrente de concurso público, de confiança ou de mandato eletivo, sem prejuízo das demais sanções cabíveis – como expressamente proferido pelo dispositivo constitucional 52, parágrafo único, CF/88.

Outrossim, fomenta-se o que é de clareza solar no texto constitucional acerca das penalidades quando da incidência de crimes de responsabilidade por parte do Presidente da República com o disposto no informativo nº 121 do STF, que compreende a perda do cargo como cumulativa à impossibilidade de exercício de cargo ou mandato eletivo, pelo prazo de oito anos. Não a segunda como pena

acessória, como se aplicava anteriormente (Leis nº 27 e nº 30 de 1892), mas como decorrente, adicionada à primeira, sem previsão dissolutiva:

“A inabilitação para o exercício de função pública, decorrente da perda do cargo de Presidente da República por crime de responsabilidade (CF, art. 52, § único), compreende o exercício de cargo ou mandato eletivo. Com esse entendimento, a Turma manteve acórdão do TSE que julgou procedente a impugnação ao pedido de registro de candidatura do ex-Presidente Fernando Collor de Mello, em 1994. Interpretação racional do art. 52, parágrafo único, da CF (“Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.”).”¹¹

A aplicação prática de solução destoante ao expressado pelo entendimento do próprio texto constitucional e do Supremo Tribunal Federal se mostrava improvável diante dos intérpretes do diploma constitucional pátrio. Entretanto, como já supracitadamente exposto, citar-se-á, em próximo momento oportuno, recente aplicação fragmentada do referido artigo, em processamento que resultou no impedimento da ex-Presidente do país.

11BRASIL. Supremo Tribunal Federal – 1ª Turma. **RE nº 234.223/DF**, rel. Min. Octavio Gallotti, decisão: 1º.set.1998 – Informativo STF nº121, set. 1998.

2 O ARTIGO 52, INCISO I E PARÁGRAFO ÚNICO, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, À LUZ DO INSTITUTO DO IMPEACHMENT E SUA NATUREZA JURÍDICA

Esse capítulo se dedica a tratar do instituto do *impeachment*, trazido pela Lei nº 1.079/1950, com previsão recepcionada pela Carta Cidadã de 1988, preceituado por uma breve reflexão sobre o sistema de governo brasileiro. Nesse sentido, ao instruir um conceito acerca deste instituto, esbarra-se em uma série de divergências doutrinárias sob a ótica do direito constitucional em relação à sua natureza jurídica. Para isso, será observado o deduzido por um incansável desmembrador do assunto em comento. Ademais, far-se-á análise, em linhas gerais, do processamento do primeiro caso de *impeachment* da história da política nacional, bem como um breve comparado com o derradeiro exemplo de impedimento da ex-mandatária do país.

2.1 Presidencialismo de Coalizão: Parlamentarismo à brasileira?

Ao observar-se o contexto político brasileiro, há de se notar as peculiaridades arraigadas no sistema de governo vigente. Com a promulgação da Constituição de 1988, intensos foram os debates no âmbito da escolha de qual sistema de governo seria o norteador do então Estado Democrático de Direito.

No ano de 1993, fora realizado no Brasil um plebiscito para que a população optasse entre parlamentarismo e presidencialismo, além de também escolher a forma de governo, entre Monarquia e República, curiosamente ainda em cheque a opção de retornarmos ao modelo que eleva a Coroa ao papel de destaque que outrora predominou em nosso país, ressalvadas diferenças substanciais – que não integram, sobretudo, o teor principal da presente análise. Advinda a escolha pela República como forma de governo, sob o sistema presidencialista, passou-se a análise de como o modelo escolhido por forte participação popular se concretizaria no deslinde histórico brasileiro.

Herdado do modelo americano, o presidencialismo consiste na ideia de um Poder Executivo independente do Legislativo, com a vertente principal de que o Presidente não necessita de qualquer apoio do Congresso para se manter no poder,

pois esse lhe é conferido por meio de uma eleição popular, qual oportuniza um mandato temporário (no Brasil, de quatro anos). Fato inegável é o de que a teoria da separação dos Poderes de Montesquieu foi fundamental para essa concepção vir à tona, pois os Poderes, segundo a teoria, são independentes entre si, mas se controlam reciprocamente de modo a evitar, contudo, o arbítrio. É o que se segue:

“[...] o presidencialismo se caracteriza em primeiro lugar por ser um regime de separação de poderes. Ou seja, à sua base está a lição de Montesquieu, que distingue três funções no Estado e as distribui a órgãos independentes, que as exercem com exclusividade relativa, aliás.

Caracteriza-se, em segundo lugar, por conferir a chefia do Estado e a do governo (do “executivo”) a um órgão unipessoal, a Presidência da República. De fato, os chefes dos grandes departamentos da administração são meros auxiliares do Presidente, que os escolhe segundo bem entender e os demite quando quiser.

Em terceiro lugar, a independência recíproca do Executivo e do Legislativo é rigorosamente assegurada. Nem a reunião do Legislativo pressupõe necessariamente convocação do chefe de Estado, como sucedia nas monarquias, nem pode ele pôr fim, por qualquer razão, ao mandato dos parlamentares, dissolvendo a Câmara e convocando novas eleições. Nem pode a Câmara destituir o Presidente que não contar com sua confiança, só o podendo fazer como sanção de um crime”.¹²

Dessa forma, o Presidente atua como chefe de Estado e chefe de governo, seus ministros são auxiliares e passíveis de substituição a qualquer momento. Na ótica de observação partidária, não se prevê a necessidade de contar com a maioria absoluta no Parlamento, pois, em regra, essa maioria não influi de modo algum para a manutenção do governo, o que é substancial no parlamentarismo. Além disso, os dois principais papéis de chefe de Estado e de governo não se confundem no passo do modelo parlamentarista, o que será em breve percebido. A saber:

“O Presidente da República exerce simultaneamente as funções de chefe de Estado e de governo. Na condição de chefe de governo, imprime a linha de ação a ser seguida pelos órgãos subalternos, participando diretamente da Administração estatal. Desempenha papel político de enorme importância, traduzido tanto na necessidade de desenvolver esforços para estreitar a aproximação com o legislativo quanto na busca de consenso social para execução do programa de governo.

Como chefe de estado, o presidente simboliza a unidade nacional, vínculo moral que expressa a continuidade das instituições^{13”}.

O sistema de governo parlamentarista, como bem induzido na análise do presidencialismo, tem por característica fundamental a manutenção do governo sob uma relação de subordinação ao Parlamento. Resultante do amadurecimento

¹²FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 39. ed., rev. e atual. - São Paulo: Saraiva, 2013, p. 173.

¹³AMARAL JÚNIOR, Alberto do. **Lições de Direito**. Barueri, São Paulo: Manole, 2011, p. 92.

político desenvolvido na Inglaterra, o parlamentarismo desperta um caráter substancialmente democrático, haja vista o governo necessitar estritamente da maioria dos representantes que compõem o Parlamento para garantir a permanência no poder, *in verbis*:

“Com a figura do primeiro-ministro iniciou-se a distinção, cara ao parlamentarismo, entre o Chefe de Estado e o chefe de governo. O monarca continuava a ser o chefe de Estado, e ao primeiro-ministro, atribuíam-se a chefia do governo”¹⁴.

Em “A Separação dos Poderes”, Ives Gandra da Silva Martins destaca:

“No Parlamentarismo, a responsabilidade do governo se mede a prazo incerto. No parlamentarismo, a irresponsabilidade se mede a prazo certo. Irresponsável o governo parlamentar, não se sustém, posto que apenas continua enquanto merecer confiança do Parlamento. Irresponsável o governo presidencialista só alterável por golpes de Estado ou rupturas de ordem constitucional”.¹⁵

Portanto, é auferido que o modelo parlamentarista não é senão ricamente democrático, posto que o governo não pode ser mantido sem a anuência da maioria daqueles que representam o povo. As características do parlamentarismo são destacadas por Manoel Gonçalves:

“[...] caracteriza-se o parlamentarismo pelos seguintes traços:

- 1) É um regime de divisão de poderes, na medida em que adota a distinção clássica das funções do Estado e sua atribuição a órgãos diversos.
- 2) Os Poderes Legislativos e Executivo, entretanto, são interdependentes. De fato, o governo depende, para manter-se no poder, do apoio da maioria parlamentar, que pode a qualquer instante, seja votando moção de desconfiança, seja rejeitando questão de confiança, obrigá-lo a apelar-se desse poder, pondo em jogo a responsabilidade política. Por outro lado, o Legislativo, ou pelo menos a sua Câmara baixa, pode ser dissolvido pelo governo, convocando-se nova eleição.
- 3) O executivo parlamentarista possui estrutura dualista. O rei, ou o Presidente da República, é o chefe de Estado, com funções de representação, de cerimonial e de conselho, enquanto o governo é exercido por um órgão coletivo, o conselho de ministros ou gabinete. Ultimamente, porém, à testa desse conselho vêm as Constituições pondo um chefe, o primeiro-ministro, presidente do conselho ou chanceler, verdadeiro chefe do governo”.¹⁶

No que tange ao presidencialismo, percebe-se que há, em parte, um enfraquecimento do controle do Legislativo sobre o Executivo, pois, quando há unificação do vínculo partidário, as ações fiscalizatórias partem a ser exercidas

¹⁴AMARAL JÚNIOR, Alberto do. **Lições de Direito**. Barueri, São Paulo: Manole, 2011, p. 94.

¹⁵SILVA MARTINS, Ives Gandra da. **“A Separação dos Poderes no Brasil”** – São Paulo: PRND, 1985.

¹⁶FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 39 ed., rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2013, p. 181-182.

basicamente pela corrente opositora que, por sua vez, constantemente critica o governo para que o povo reavalie suas escolhas e, na oportunidade futura, venha a optar pela alternância no poder.

Ocorre que, no Brasil, o sistema de governo eleito pela maioria, o presidencialismo, passou por uma série de adaptações no contexto político nacional e rumou a ser observado por uma nova ótica, a do “Presidencialismo de Coalizão”, termo inaugurado pelo cientista político Sérgio Abranches¹⁷, qual percebe que o Poder Executivo não comunga mais de uma independência plena, cada vez mais direcionado pelas demandas do Legislativo, a fim de viabilizar uma governabilidade saudável às suas expectativas.

A interpretação realizada por Abranches designa a realidade de um país presidencialista em que a fragmentação do poder parlamentar entre vários partidos obriga o Executivo a uma prática que costuma ser mais associada ao próprio parlamentarismo, qual seja, para governar, necessita de costurar uma ampla maioria, frequentemente contraditória em relação ao programa do partido no poder, difusa do ponto de vista ideológico e problemática no cotidiano, em razão do potencial de conflitos trazido por uma aliança formada por forças políticas muito distintas entre si e que com frequência travam violenta competição interna.

Dessarte, nesse ponto é que se encontra o que Abranches apresentou como o “dilema institucional” brasileiro: mesmo eleito diretamente – o que não ocorre no parlamentarismo, onde o Legislativo forma o gabinete governamental –, o Presidente da República, em uma nação presidencialista, se percebe como um “refém” do Congresso. Este, por outro lado, embora detentor de força política suficiente para pressionar de diversas maneiras o desenvolvimento da agenda do Presidente, não possui, sobretudo, musculatura suficiente para ditar, como palavra final, o ritmo da política e enfrentar com razoável autonomia e celeridade as grandes questões nacionais.

À luz dessa análise, os episódios anteriores ao *impeachment* da ex-Presidente trouxeram à baila o quão eminente se apresenta a influência do Legislativo na sustentação do governo no Brasil, o que sugere uma adaptação do modelo parlamentarista, em diversos aspectos, à realidade presente.

17ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. In Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: IUPERJ, Vol.1, 1988.

Esses aspectos podem ser comprovados no próprio caso Dilma, posto que o apoio às suas investidas no âmbito da Câmara dos Deputados foi se esvaindo em um curto espaço de tempo, o que resta por diluir a possibilidade de aprovação das iniciativas do Executivo no Congresso, e demonstra a crise que se instaurava na governabilidade de sua equipe.

Em um primeiro momento, percebeu-se a impossibilidade de aprovação das Emendas Constitucionais, qual dependem de quórum especial (três quintos de cada uma das Casas, segundo o artigo 60 § 1º, CF/88), e, às vésperas de seu afastamento preliminar de cento e oitenta dias, ante a admissibilidade do processo de impedimento na Câmara, já não possuía a oportunidade de aprovação de matérias mais simplistas, dependentes de quórum mínimo, como as Medidas Provisórias.

Esse fenômeno revelado explicitamente nesse dado momento histórico restou por perdurar e, ressalta-se, a ganhar ainda mais força após a condenação da ex-Presidente, fato que chama a atenção e inclina à ideia de que nosso país pode ter produzido uma espécie de parlamentarismo à brasileira: mesmo sob a condição eletiva, por parte da população, do chefe de Estado e governo, o Congresso Nacional, ao menos em parte, atua com intensa propriedade de manutenção ou destituição do Presidente no cargo, o que o obriga a viabilizar sua permanência em uma atuação simétrica às demandas ofertadas pelos Congressistas, e unifica a base governista que pode chegar ao ponto de ignorar ideologias político-partidárias, não para desburocratizar objetivos comuns, mas, sobretudo, para permitir a sobrevivência no poder – essa perspectiva por vezes é fomentada pelo multipartidarismo, com ideologias que se confundem entre si ou, simplesmente, não comprovam sua razão de ser.

Um grande e atual exemplo a ser citado são as denúncias apresentadas contra o substituto de Dilma, seu ex-vice Presidente, Michel Temer, que, com a condenação daquela, assumiu o mandato presidencial, como prevê a Constituição (art. 79, *caput*, CF/88). Das diversas denúncias oferecidas contra ele na Câmara dos Deputados, duas partiram para a análise do Plenário da Casa e, ao que foi constatado por todos, sua maior atuação frente aos Parlamentares permitiu o arquivamento de ambas, restando-as infrutíferas.

Entretanto, é cediço que o rumo tomado poderia ter sido diverso ao que foi presenciado, qual Deputados – em regra, representantes do povo – possuíam a faculdade de novamente exercer uma espécie de controle à estabilidade do Presidente da República. O fato é que, diferente do que ocorreu com Dilma, Temer pôde persuadir de modo mais efetivo sua base parlamentar e, independente de análise de mérito, conquistar votos a seu favor de grupos indecisos, garantindo, dessarte, sua governabilidade.

2.2 O procedimento do *impeachment* e sua natureza jurídica

O *impeachment* é conceituado como ato pelo qual se destitui o ocupante da chefia do Poder Executivo, entre outros cargos, e é posto como oportunidade de processamento e julgamento de tal agente político, quando da prática do chamado crime de responsabilidade. Esse instituto foi propositalmente elencado na Carta Política/88 para que se houvesse a possibilidade de responsabilização imediata do Presidente da República, visto o modelo presidencialista qual pertencemos, diferente do parlamentarista que, por sua vez, oportuniza a revisão da atuação do Primeiro-Ministro eleito pelo parlamento, através da vontade popular. André Puccinelli Júnior descreve:

“O procedimento do impeachment é regulado pela CF/88 para o Presidente da República, aplicando-se também o que dispõe a Lei no 1.079/50. Sobre a especialidade do procedimento aplicável ao impeachment, o STF decidiu no MS 21.263/DF que o Senado Federal exerce uma função judicialiforme, com regras próprias da Constituição de 1988 e da Lei 1.079/50 [...] O impeachment é bifásico, posto contemplar uma fase preambular na qual se realiza mero juízo de admissibilidade do processo, o que é feito pela Câmara dos Deputados (Tribunal de Pronúncia), além de prever uma segunda fase que é a de julgamento e ocorre perante o Senado Federal (Tribunal de Julgamento)”.¹⁸

A vigente Constituição Federal de 1988, depois de dispor sobre os crimes de responsabilidade, no corpo do artigo 85, prescreve em seu parágrafo único que tais crimes “serão definidos em lei especial que estabelecerá as normas do processo e julgamento”. Nesse diapasão, a Lei do *Impeachment*, nº 1.079 de 1950 elenca, em seu artigo 4º, o rol dos crimes de responsabilidade que ensejam no impedimento. A saber:

18PUCCINELLI JÚNIOR, André. **Curso de Direito Constitucional**. 3.ed. - São Paulo: Saraiva, 2013, p. 614-615.

“Art. 4º São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal, e, especialmente, contra:

I - A existência da União;

II - O livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados;

III - O exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

IV - A segurança interna do país;

V - A probidade na administração;

VI - A lei orçamentária;

VII - A guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos;

VIII - O cumprimento das decisões judiciais (Constituição, artigo 89).”

Diante da ocorrência dos crimes previstos na legislação especial, abre-se a possibilidade de apresentação de denúncia contra o suposto agente ativo do feito, qual dar-se-á origem ao processamento do instituto em tela.

Nas linhas do processamento, reza o artigo 86, *caput*, CF/88, por sua vez, que após a acusação ser admitida pela Casa dos Deputados, será o Presidente julgado pelo órgão constitucionalmente competente sobre o suposto crime cometido. Quando das infrações penais comuns, perante o Supremo Tribunal Federal, ou se por crimes de responsabilidade, diante do Senado Federal. Após atendido o requisito da instauração do processo pelo Senado, o Presidente da República ficará suspenso de suas funções (art. 86, § 1º, inciso II, CF/88), o que será cessado caso decorridos 180 (cento e oitenta) dias sem julgamento do mérito – art. 86, § 3º, CF/88.

Isso posto, prevalece, sobretudo, a sistemática do *impeachment*, não competente senão à Câmara dos Deputados receber a denúncia e, uma vez recebida, é dada continuidade ao procedimento com o julgamento perante o Senado Federal.

No tangente ao rito do *impeachment*, há de se observar o exposto pelo artigo 19 da Lei nº 1.079/50, qual determina que, ao receber a denúncia, a Câmara dos Deputados, depois de sua leitura em sede da sessão seguinte, a despachará para uma Comissão Especial a ser eleita, com a participação de todos os partidos, e, por excelência, respeitada a respectiva proporção.

Nessa vereda, deve a Comissão se reunir dentro de 48 (quarenta e oito) horas e, após de eleger seu Presidente e Relator, emitirá parecer atento ao prazo de dez dias, com o posicionamento se a denúncia deve ou não ser apreciada. Dentro desse prazo, poderá a Comissão proceder a diligências que entender necessárias ao esclarecimento da denúncia (art. 20, *caput*, parte final, Lei nº 1.079/50).

Quanto ao deslinde do parecer, observa-se que esse será lido no expediente da Câmara dos Deputados e publicado integralmente no Diário do Congresso Nacional (art. 20, § 1º, Lei nº 1.079/50). Continua o texto da Lei do *Impeachment* que, decorridas 48 (quarenta e oito) horas da publicação do parecer, esse será incluído em primeiro lugar na ordem do dia, para discussão única (art. 20, § 2º, Lei nº 1.079/50), qual cinco representantes de cada partido poderão falar, durante o período de uma hora, sobre o conteúdo do referido, ressalvado ao relator da Comissão Especial o direito de responder a cada um (art. 21, Lei nº 1.079/50).

Contudo, dada por encerrada a discussão do parecer, finalmente será submetido à votação nominal, quando poderão ocorrer duas situações: i) ser arquivada a denúncia, por entender-se não ser objeto de deliberação; ou, ii) em caso de recebimento da denúncia, será remetida cópia autêntica ao denunciante e ao denunciado, “que terá o prazo de vinte dias para contestá-la e indicar os meios de prova com que pretende demonstrar a verdade do alegado” – art. 22, Lei do *Impeachment*.

Com o encerramento do supracitado prazo, apresentada ou não a contestação, a Comissão Especial passará a determinar as diligências requeridas, ou que julgar necessárias, e realizará as audiências para a tomada de depoimentos das testemunhas de ambas as partes, ora denunciante e denunciado (art. 22, § 1º, Lei nº 1.079/50).

Ao final da instrução, a Comissão Especial emitirá parecer, no prazo de dez dias, pela procedência ou improcedência da denúncia (art. 22, § 2º, Lei nº 1.079/50). Por conseguinte, o parecer será incluído na ordem do dia da sessão imediata e será submetido a duas discussões, com o interregno de 48 (quarenta e oito) horas entre uma e outra, em fidelidade ao art. 22, § 3º da Lei do *Impeachment*.

Desse modo, encerrada a discussão do parecer, será o mesmo submetido à votação nominal, e, à luz do art. 23 da Lei nº 1.079/50, não serão permitidas questões de ordem, tampouco encaminhamento de votação. Portanto, se da aprovação do parecer resultar a procedência da denúncia, “considerar-se-á decretada a acusação pela Câmara dos Deputados” (art. 23, § 1º, Lei nº 1.079/50) e, decretada a acusação, será imediatamente intimado o denunciando.

Em observância ao detalhamento legal aduzido, nesse momento finda-se a

tramitação do *impeachment* na Câmara dos Deputados. O deslinde da segunda etapa, na sua oportunidade, se refere ao julgamento – constitucionalmente designado – por parte do Senado Federal. Isto é, a acusação superou o exercício da admissibilidade e se encontra no todo formalizada, o que resta apenas ser apreciada em sede de julgamento.

No plano do órgão julgador, o Senado, ao receber o decreto de acusação, dar-se-á o rito expressamente previsto nos artigos 24 a 36 da Lei do *Impeachment*. Importante destacar que a sessão de julgamento oportunamente no plenário do Senado, quanto ao decreto de acusação, será presidida pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal – art. 52, § único, parte inicial, CF/88.

Quanto à legitimidade do Senado como órgão julgador em processo extraordinário de *impeachment*, é cediço que, por se tratar de um julgamento político, o texto constitucional expressamente elege a Casa Legislativa para a apreciação do mérito da denúncia anteriormente admitida na Câmara. Essa atribuição é embasada pelo fato de historicamente o Senado ser entendido como o “mais idôneo depositário desta alta função, pelo fato de reunir os desejados e necessários requisitos que tribunal de tão elevada hierarquia deve possuir – imparcialidade, integridade, inteligência e independência.”¹⁹, além de que diversas infrações suscetíveis a *impeachment* – sobretudo as caracterizadas por crimes de responsabilidade – não estão sujeitas à competência dos tribunais.

Entretanto, já houve, em outro plano, o entendimento de que ao Senado faltam responsabilidade, imparcialidade, além do excesso de julgadores, requisitos essenciais de um tribunal. Porém, na intenção de se alcançar de forma independente a justiça pública, ao fomentar a separação e relação harmônica dos Poderes, a Constituição conferiu ao Congresso Nacional a plenitude dos poderes, com exclusividade, para resolver as questões acerca do *impeachment*, devendo iniciá-lo, conduzi-lo e encerrá-lo, tendo em vista que, nesse exercício, não interfiram, direta ou indiretamente, Executivo ou Judiciário.

Em sede de julgamento no STF, o Ministro Orosimbo Nonato, no Mandado de Segurança nº 3.557, impetrado pelo ex-Presidente João Café Filho, nos traz:

¹⁹PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O impeachment: aspectos da responsabilidade política do presidente da república**. 3. ed. ampliada - São Paulo: Saraiva, p. 145.

“O Poder Legislativo é, quanto ao *impeachment* previsto e regulado na Constituição, mediante processo, no caso inobservado, e defesa, no caso não concedida, discricionário e soberano. Decide aqui como poder supremo. O seu julgamento, posto se desenvolva dentro de normas impostergáveis (trata-se de processo "quase criminal"), é político e sobranceiro à revisão do poder judicial.”²⁰

Isto posto, passa-se a introduzir uma reflexão sobre a natureza jurídica desse interessante instituto que orienta essa produção jurídica.

O ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, Paulo Brossard de Souza Pinto, é incisivo, no particular, ao apontar que:

“o *impeachment* foi tido como instrumento penal, encarado como medida política, indicado como providência administrativa, apontado como ato disciplinar, concebido como processo misto, quando não heteróclito; e, é claro, como instituição *sui generis*.”²¹

Nessa senda, é observado que, mesmo em fidelidade a critérios jurídicos, o *impeachment* se origina de causas políticas – incentivado, sobretudo, por considerações políticas e objetiva resultados políticos – e isso ocorre mesmo quando o fato motivador do processamento seja a título penal – crime comum –, podendo acarretar, a seu tempo, na responsabilização da autoridade a sanções criminais, sendo essas aplicáveis exclusivamente por parte do Poder Judiciário. *In verbis*:

“[...] embora o julgamento político não exclua o julgamento jurídico, antes o supunha, se vai além dos limites deste; os critérios da Câmara, ao acusar, e do Senado, ao julgar, não são necessariamente os mesmos do Judiciário, e por vezes não podem sê-lo. Ainda quando o caso não seja tipicamente político, mas de aplicação legal mais direta, não lhe faltam ingredientes tais, e comumente se adicionam componentes de conveniência e utilidade na formulação do juízo da Câmara ao decretar a acusação e do Senado ao decidir sobre ela. Mas casos há em que as duas Casas do Congresso, cada uma a seu tempo, têm de usar de inevitável discricção, inspiradas em superiores razões de Estado, e tais considerações não entram, nem podem entrar, na composição das decisões judiciais, ainda quando o juiz seja o exemplar reclamado por Laski, que, para ser perfeito, não pode ser menos estadista que jurisconsulto. Um poder examina o problema sob um prisma, ensina Maximiliano, o outro encara-o sob prisma diferente.”²²

E também Humberto Ribeiro Soares menciona:

20BRASIL. Supremo Tribunal Federal – **Mandado de Segurança** n° 3.557, disponível em:

<<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1422906>> Acesso: 21 set. 2017, 10h35.

21PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O impeachment: aspectos da responsabilidade política do presidente da república**. 3. ed. ampliada - São Paulo: Saraiva, p. 76.

22PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O impeachment: aspectos da responsabilidade política do presidente da república**. 3. ed. ampliada - São Paulo: Saraiva, p. 139-140.

“[...] é grande a querela sobre se o nosso vulgarmente chamado impeachment seria dotado, ou não, de natureza criminal. Sustentando-lhe a natureza política, imaginam muitos que ela seria determinante da exclusão, do apontado delinquente presidencial, de julgamento subsumível aos critérios jurídicos (no que toca ao crime de responsabilidade) [...]”.²³

Portanto, é visto que o processo de *impeachment* não visa primordialmente a punição de delinquentes, por assim dizer, mas carrega a intenção de proteger o Estado. Isso é explicitado por excelência quando seu resultado não atinge a pessoa ou seus bens, mas simplesmente descaracteriza a investidura da autoridade e sua capacidade política.

A aplicação da sanção de destituição do cargo ocupado já prevê uma certa dureza, pois acaba por frustrar – fundamentada e, em tese, responsavelmente – a pretensão daquele que se disponibilizou ao cumprimento do exercício público:

“(Ao) Condenado à perda do cargo (*impeachment*), mais a inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, conforme art. 52, parágrafo único, a suspensão dos direitos políticos remanescentes decorre automaticamente do inciso III do art. 15. O Presidente tem a suspensão total, portanto, de todos os direitos políticos, pelo tempo que durar a perda do cargo.”²⁴

Dessa forma, a imposição da inelegibilidade temporal não é senão como o maior preço a se pagar pela prática incoerente, qual torna incapaz o agente de exercer seus direitos políticos, na ocupação de qualquer cargo público, mesmo através de concurso. Com isso, se pode perceber a particularidade da natureza jurídica do processo de impedimento:

“mesmo quando neste ou naquele aspecto do instituto, ou se note vestígio de sua primitiva estrutura penal, ou se deparem elementos oriundos de outros ramos de direito, ou nele inspirados, a predominância do caráter político marca a sua verdadeira natureza e o inclui entre as instituições de Direito Constitucional²⁵”.

2.3 O caso do *impeachment* do ex-Presidente Fernando Collor

Nas linhas da temática do processo de impedimento no Brasil, há de se citar o primeiro caso de *impeachment* no contexto nacional – que marcou profundamente

23SOARES, Humberto Ribeiro. **IMPEACHMENT: crimes de responsabilidade do Presidente da República**. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 1993, p. 63.

24PIRES, Antonio Fernando. **Manual de direito constitucional**. 2. ed. – Método: Rio de Janeiro, 2016, p. 527.

25PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O impeachment: aspectos da responsabilidade política do presidente da república**. 3. ed. ampliada - São Paulo: Saraiva, p. 77.

a história política de nosso país, especialmente por se tratar do primeiro Presidente eleito pelo voto direto pós-regime militar –, pois sua ausência tornaria a presente análise em parte incompleta, principalmente pela notória experiência que esse episódio em especial propiciou a todos os atores da cidadania brasileira.

Em observância aos registros históricos, percebe-se que Fernando Collor de Mello foi eleito com o pensamento de que poderia ser um verdadeiro símbolo de uma nova fase da política nacional, pois carregava consigo, como um dos slogans principais de campanha, a proposta da “caça aos marajás”, isto é, repúdio e intensa fiscalização sobre os detentores de vastos privilégios concedidos por conchavos políticos à época, sobretudo os supersalários. De fato, Collor construiu uma imagem de político avesso à corrupção, e tinha como uma de suas bandeiras a moralização do serviço público.

Entretanto, o grande problema é que o seu – derradeiramente constatado – impuro governo teve de enfrentar uma forte crise financeira, que exigia medidas drásticas. Quando assumiu, em março de 1990, sua popularidade começou a ficar abalada ante o lançamento das medidas que objetivavam caminhar de encontro ao elevado índice de inflação.

Uma dessas medidas foi uma espécie de interdição do saldo das poupanças bancárias, que bloquearia por dezoito meses os valores dos investimentos acima de cinquenta mil cruzeiros (NCz\$ 50 mil). A lógica apresentada era que, “excluindo”, por assim dizer, o dinheiro de circulação, haveria menos pressão inflacionária. Ocorre que, na prática, cada pessoa ficara com apenas cinquenta mil cruzeiros (na tentativa de exemplificar um valor atualizado, grosso modo, cerca de seis mil reais) disponíveis, sendo que muitos acabaram por empobrecer inesperadamente. O resultado passou longe do supostamente pretendido, o que fez com que a inflação continuasse a crescer e, em 1991, chegou a ultrapassar 400% acumulados no ano, momento no qual surgiram os primeiros escândalos de corrupção ligados ao ex-Presidente Collor.

As saídas oferecidas à época por sua equipe de economistas, como a implantação dos planos, popularmente chamados Collor I e Collor II²⁶, marcados na

²⁶Para maior compreensão do tema, sugere-se a leitura de: BELLUZO. Luiz Gonzaga de Mello., ALMEIDA, Júlio Sérgio Gomes de. **Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do real**, Ed. Record, 2002; FARO, Clovis de. **Plano Collor: Avaliações e Perspectivas**, Ed. Livros Técnicos Científicos, 1991; e SILVA MARTINS, Ives Gandra da.

história principalmente pelo confisco da caderneta de poupanças – a mais drástica entre as tentativas de combate aos altos índices de inflação que vigoravam à época no país – mostraram-se desastrosas, e provocou uma forte rejeição popular.

Passados dois anos de mandato, no ano de 1992, o irmão do ex-Presidente Collor, Pedro Collor, concedeu uma entrevista à revista *Veja*, da Editora Abril, na qual fazia uma denúncia que apontava o envolvimento direto de seu irmão, Presidente, com o já conhecido “escândalo PC Farias” – Paulo César (PC) Farias, tesoureiro da campanha presidencial de Collor, passou a ser acusado de estar envolvido em um escândalo de corrupção. A denúncia de Pedro Collor, por sua vez, desencadeou uma série de investigações, tanto por parte da justiça comum quanto por parte do Congresso Nacional, através de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI).

No passo que eram feitas as investigações, o processo de *impeachment* contra o então Presidente foi protocolado concomitantemente na Câmara dos Deputados e constava, em seu objeto, a acusação de que o Presidente havia cometido crimes de responsabilidade, pautados pelo artigo 85 da Constituição de 1988 e na Lei nº 1.079, de 1950.

Em epítome, as denúncias apresentadas no processo, somadas aos dados colhidos nas investigações, contribuíram substancialmente para aumentar a pressão que os opositores do Planalto estavam a exercer diante do Congresso. Sendo assim, o pedido restou acolhido em 29 de setembro daquele ano de 1992, na Câmara dos Deputados. Subsequentemente, o processo seguiu ordinariamente para o Senado Federal e todos os seus trâmites foram cumpridos em período inferior a dois meses.

Portanto, restou evidente que após oferecida a denúncia contra o Presidente, compete ao Senado Federal, na figura de Tribunal Constitucional, a instauração do processo de *impeachment*, depois de admitida a acusação pela Câmara dos Deputados, que autoriza aquele processo.

Sendo assim, recebida a denúncia pela Câmara dos Deputados e instaurado o processo pelo Senado Federal, o Presidente Collor de Mello fora afastado de suas funções, e passou a impetrar vários mandados de segurança no Supremo Tribunal

Federal, referentes às denúncias que o imputavam. Destaca-se o Mandado de Segurança nº 21.564 que, especialmente, fora impetrado contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados à época, que estabelecia regras para o procedimento de admissibilidade da denúncia ou autorização para instauração do processo de impedimento. O objeto da alegação do recurso era de nulidade das normas baixadas, porque não observavam, sobretudo, dispositivos constitucionais, legais e regimentais.

Dessa forma, em 29 de dezembro daquele ano, teve início a votação do julgamento do primeiro processo de *impeachment* do recente contexto democrático brasileiro, no plenário do Senado Federal. Na oportunidade, estavam reunidos 79 (setenta e nove) Senadores e era preciso que 2/3 (dois terços) deles votassem pela destituição do Chefe do Poder Executivo.

Em seguida, ocorreu um fato que poderia ser lido como última investida do ex-Presidente de modo a evitar sua condenação: no dia da votação, antes que a sessão começasse, Collor enviou uma carta de renúncia para o Congresso por meio de seu advogado. O objetivo era sair do cargo por livre vontade para não perder os direitos políticos pelo prazo constitucionalmente previsto de oito anos – art. 52, § único, CF/88. O Dr. José Moura Rocha, um dos advogados de defesa do ex-Presidente, após ler o conteúdo do instrumento da renúncia, invocou a doutrina de Paulo Brossard a fim de fundamentar a estratégia da defesa em renunciar ao mandato com a pretensão do não prosseguimento do feito, e a consequente extinção do mesmo, o que resultaria na não incidência da pena de inabilitação temporal:

“Tão marcante é a natureza política do instituto que, se a autoridade corrupta, violenta ou inepta, em uma palavra, nociva, se desligar definitivamente do cargo, contra ela não será instaurado processo e, se iniciado, não prosseguirá. O término do mandato, por exemplo, ou a renúncia ao cargo trancam o *impeachment* ou impedem sua instauração. Não pode sofrê-lo a pessoa que, despojada de sua condição oficial, perdeu a qualidade de agente político.”²⁷

Ocorre que, mesmo com a investida da defesa em antecipar-se a uma provável imputação da referida pena de inelegibilidade, após a leitura da carta, a interpretação dada ao fato pelos Senadores fora de continuidade ao processamento

²⁷PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O *impeachment*: aspectos da responsabilidade política do presidente da república**. 3. ed. ampliada - São Paulo: Saraiva, p. 134-135.

sob a alegação de que instaurado o processo, esse deveria prosseguir para alcançar o julgamento da conduta ocorrida, independentemente da renúncia, o que fez com que essa última, na prática, soasse como uma confissão de culpa, de maneira divergente à visão doutrinária de Brossard, defendida por Moura Rocha.

Com o prosseguimento ordinário do processo de impedimento, restou a condenação de Collor com a perda de seus direitos políticos pelo período elencado na Magna Carta. Diante do ocorrido, como prevê a CF/88 em seu artigo 79, *caput*, o vice-presidente, Itamar Franco, assumiu o cargo, e governou até o dia 1º de janeiro do ano de 1995, quando findaria ordinariamente o mandato.

Nas linhas do Marco Antônio Villa, encontra-se uma visão detalhada do ocorrido:

“A sessão seria reaberta às 13h30. Depois de amplos debates, às 18h30, o Senado, como Tribunal Constitucional, considerou que a natureza da sanção era autônoma e, por 73 votos a favor e apenas oito contra, deu continuidade ao julgamento. Os senadores ignoraram que a pena acessória é prejudicada quando não há pena principal, o *impeachment*. A aplicação da punição só teria cabimento se o acusado fosse julgado culpado. No momento em que aceita a renúncia, o processo teria de ser interrompido”.²⁸

No deslinde do apontado por Villa, concluiu-se que “o caráter político do julgamento, portanto, foi levado ao limite”, em detrimento de seu caráter jurídico. Assim prossegue:

“A votação foi concluída de madrugada, depois de quase dezesseis horas de sessão e com a presença dos advogados de Collor. Por 76 votos favoráveis e três contrários (dois senadores se ausentaram do plenário), Fernando Collor foi condenado à inabilitação para o exercício de função pública por oito anos. A sessão seria encerrada às 4h30 do dia 30”.²⁹

Importante relembrar, nessa altura, que a doutrina moderna entende que não se trata propriamente de crime, tal qual conceituado pelo Direito Penal, mas sim de uma modalidade híbrida de infração, pois tem natureza eminentemente política, entretanto, com consequências jurídicas, matéria que bem foi discriminada no início desse capítulo.

Contudo, a denúncia que fundamenta o processamento pode conter em seu conteúdo acusação de incidência de crimes de responsabilidade e crimes comuns.

28VILLA, Marco Antônio. **Collor presidente: trinta meses de turbulências, reformas, intrigas e corrupção**. 1. ed. – Rio de Janeiro: Record, 2016.

29VILLA, Marco Antônio. **Collor presidente: trinta meses de turbulências, reformas, intrigas e corrupção**. 1. ed. – Rio de Janeiro: Record, 2016.

Porém, cabe o Senado Federal, como órgão julgador, apreciar e impor a sanção para os crimes de responsabilidade, mas, quanto aos comuns, são apreciados na competência do Supremo Tribunal Federal – como ocorrido no caso Collor, que fora absolvido da acusação de corrupção passiva, por 5 a 3, em sede da Ação Penal nº 307, na Corte Suprema.

Dessarte, a sanção imposta pelo Senado não é de caráter criminal, mas sim disciplinar, como elenca José Higinio:

“[...] trata-se, pois, de um processo administrativo ou político e de uma pena de natureza disciplinar; e assim se explica a razão por que a acumulação da pena imposta ao Presidente da República pelo Senado e da pena criminal imposta pelos tribunais ordinários, não constitui violação do princípio do non bis in idem; do mesmo modo por que esse princípio não é ofendido, quando o empregado público, punido administrativamente, é depois processado e punido criminalmente pelos tribunais, e em razão do mesmo delito”.³⁰

André Puccinelli Júnior, ao analisar o caso Collor, complementa o entendido pelo Senado Federal e expõe:

“[...] cumpre analisar o caso do ex-Presidente Fernando Collor de Mello, que, tendo renunciado antes da conclusão do *impeachment*, impetrou o MS 21.689-1/DF, perante o STF, postulando a extinção do processo que tramitava no Senado Federal em face da perda de objeto, visto que a renúncia implicaria afastamento definitivo do cargo, pena a ser imposta por meio do *impeachment*.

Todavia, naquela ocasião, a Suprema Corte decidiu que, em razão de o processo de *impeachment* possibilitar tanto a perda do cargo quanto a inabilitação para o exercício de qualquer função pública durante oito anos, a renúncia do mandato após a instauração do processo de *impeachment* não obstaría o prosseguimento deste para aplicação da pena remanescente (inabilitação para funções públicas), o que, de fato, contraria a redação do art. 15 da Lei 1.079/50”.³¹

Isto posto, torna-se viável a análise do julgamento de *impeachment* da ex-Presidente Dilma Rousseff, ao trazer à baila, em sede dos tópicos imediatos, o paralelo, em linhas gerais, entre esse e o *impeachment* de Collor – por serem os dois casos de processo de impedimento que marcaram a política nacional –, além do não julgamento daquela pela Corte Suprema, bem como a decisão fragmentada que originou a aplicação parcial da pena prevista para os crimes de responsabilidade.

30HIGINIO, José. Discursos. **Anais do Senado Federal**. (Sessão de 1891). Rio de Janeiro, 1892. apud PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O impeachment: aspectos da responsabilidade política do presidente da república**. 3. ed. ampliada - São Paulo: Saraiva, p. 74.

31PUCCINELLI JÚNIOR, André. **Curso de Direito Constitucional**. 3.ed. – São Paulo: Saraiva, 2013, p. 615-616.

2.4 *Impeachment Collor versus Impeachment Rousseff*

No deslinde desse tópico, elencar-se-á as principais características, semelhantes ou destoantes, entre os dois casos de *impeachment* pelos quais passou o nosso país. No desenvolvimento de qualquer análise, natural é a apreciação dos precedentes, situações anteriores que acabam por atuar como referências de como proceder no momento atual, absorver os aspectos positivos e negativos dos fatos, e a praticar, por assim dizer, a escola jurídica temporal.

Em princípio, impende ressaltar que ambos os Presidentes “impeachmados” foram denunciados, processados e julgados pelas motivações previstas na Carta Maior e sob o rito previsto na legislação pátria, o que não permite brechas para argumentações favoráveis a teses de golpes de Estado. Ou seja, ao contrário do defendido por ambos os destituídos, cada um em sua época, o processo de *impeachment* qual sofreram as conhecidas condenações não foi senão como oportunidade de fomento ao Estado Democrático de Direito, bem como instrumento para alcance da justiça pública – um dos principais objetivos que originou tal instituto.

Destaca-se, porém, que a presença desse processamento acaba por causar uma grande ferida no contexto histórico-político de uma nação, especialmente em um país com extensão continental como o Brasil, pelo fato de ser explicitado que um agente político ocupante do mais alto cargo na estrutura nacional e tem por função, em síntese, representar os interesses do Estado que chefia, atentou diretamente contra a própria motivação que ali o posicionou.

Essa análise se viu ainda mais realçada quando do primeiro caso de impedimento, pois se tratava do primeiro Presidente eleito após a redemocratização do país, momento pelo qual se necessitava de uma representatividade sólida, que fomentasse os princípios democráticos e uma atuação em estrita fidelidade ao texto constitucional recém promulgado.

Dessa forma, a impressão de que a instabilidade política e a carência de representatividade nos acompanha desde o berço (re)democrático é ressaltada, quase que de maneira originária, o que se assemelha à – como dizia São Francisco de Assis – “irmã morte”, que nos observa desde o primeiro sopro de vida.

Ao ex-Presidente Collor, deu-se apenas o papel de refletir aquilo que se

adormeceu quando da intervenção militar e se disfarçou quando da Assembleia Nacional Constituinte, ressaltados os anteriores sucessos que esperanças os brasileiros e deram ao Brasil o título de “País do futuro”, como o criador da atual Capital Federal, o saudoso ex-Presidente Dr. Juscelino Kubitschek de Oliveira.

No concernente ao segundo caso de impedimento, o que se percebe é que esse não se deu por conta de acusações e denúncias advindas de atitudes condenáveis sob a ótica penal – pelo menos, não diretamente –, mas por se assemelhar na inobservância às responsabilidades inerentes ao cargo de Chefia de Estado e do Poder Executivo.

Incontestavelmente, esse ingrediente foi no todo incrementado pela deficiência no campo da governabilidade por parte da ex-Presidente Dilma, bem como a nebulosidade criada entre o Planalto e o Congresso, não de forma tão eminente como fora com Collor, porém permeou na mesma direção – fato que é confirmado pela invenção da “decisão fracionada” pelo Senado, quando do momento condenatório de Dilma, que revela o último sopro de sua influência sobre a Casa, o que definitivamente não ocorreu com Collor.

Nesse paralelo, a reflexão de Antonio Fernando Pires ressalta que os crimes de responsabilidade, assim como se enquadram as atitudes realizadas por Collor e Dilma, ensejam em uma sanção política, o que não impede a aplicação da pena-castigo, da ótica Penal, em apartado:

“As infrações que levam ao crime de responsabilidade são funcionais ou políticas. Ambas têm como resultado uma sanção política. Não há sanção-castigo, como conhecido pelo Direito Penal comum, mas uma “penalização” do agente público, para que não exerça mais a função pública. A perda do cargo é sua penalização. A pena-castigo própria do Direito Penal pode ser aplicada em separado, o que mais ainda revela o caráter autônomo das infrações político-administrativas.”³²

O Presidente do Supremo Tribunal Federal à época do primeiro *impeachment*, a quem competiu presidir o julgamento do ex-Presidente Collor, em sede do Senado Federal, Dr. Sydney Sanches, destacou um breve paralelo sobre os casos Collor e Dilma, quando do processamento da última, a saber:

“A única semelhança para os dois são os processos de *impeachment*. Mas pára aí. Tudo o mais é diferente. Collor estava sem apoio na Câmara e no Senado. A autorização da Câmara, o processamento no Senado e a

32PIRES, Antonio Fernando. **Manual de direito constitucional**. 2. ed. – Método: Rio de Janeiro, 2016, p. 526.

condenação ocorreram com certa facilidade porque a grande maioria da Câmara e do Senado, acima de dois terços, era favorável ao *impeachment*. No caso de Dilma é diferente. Ela tem ainda o apoio do partido, o PT, de alguns partidos aliados e tem apoio dos movimentos sindicais, sociais e de algumas manifestações contra o *impeachment*. E não são tão pequenos", afirmou.'

'Para ele, o processo atual tem embasamento jurídico e não se trata de um golpe. "Não [é golpe]. De forma alguma. É tudo dentro da Constituição', disse o ex-presidente do Supremo.

'Segundo ele, houve um crime de responsabilidade, que está previsto na lei do *impeachment*. "A meu ver, há um crime chamado de crime de responsabilidade que é um ato incompatível com a integridade, a honra ou com o decoro no exercício do cargo. Isso está previsto na lei do *impeachment*'.³³

Ante todo o contexto, há de se perceber que o início dos mandatos de Collor e o segundo de Dilma – que ensejou em seu *impeachment* – tiveram suas semelhanças, principalmente pelo fato de que ambos optaram por tomar medidas impopulares, em meio a uma recessão, com o objetivo de incentivar a retomada do crescimento.

No passo das atitudes de Collor, a principal fora o já citado confisco de depósitos bancários superiores a 50 (cinquenta) mil cruzeiros, pelo período de 18 (dezoito) meses – atitude que, aliás, acabou por levar muitos cidadãos ao desespero, por não terem tido a oportunidade de se planejarem, o que comprometeu as rendas familiares e motivou casos extremos de suicídio por conta da expressiva perda patrimonial – com o intuito de diminuir a quantidade de moeda em circulação.

Já Dilma, o que despertou atenção foi o conjunto de medidas, não apenas um ato de destaque. A ex-Presidente, por sua vez, restou por adotar um plano de austeridade fiscal e partiu a impor regras mais rígidas para os casos de aposentadorias, adicionado à interrupção de projetos de desenvolvimento social e o aumento significativo de impostos que, desde logo, refletiram na aquisição de diversos itens básicos, como energia elétrica e combustíveis derivados do petróleo e da cana de açúcar.

Ocorre que os escândalos de corrupção marcaram profundamente tanto o mandato de Collor quanto o de Dilma. As denúncias que ensejaram na posterior renúncia de Collor foram feitas por personalidades que não exerciam sequer um cargo em seu governo – inclusive, por seu próprio irmão, Pedro Collor.

³³Entrevista à Agência Brasil (EBC). Por Elaine Patricia Cruz. **Ex-presidente do STF diz que processo de *impeachment* de Dilma tem base jurídica**. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-04/ex-presidente-do-stf-diz-que-processo-de-impeachment-de-dilma-tem-base-juridica>>. Acesso em 13 Nov 2017, 22h45.

Quanto à Dilma, o que houve foi um verdadeiro “efeito dominó”. Em linhas gerais, primeiramente, ainda no primeiro mandato, em 2011, sete dos Ministros de Estado por ela indicados foram substituídos logo após supostos casos de corrupção. Em seguida, a própria ex-Presidente foi afetada com descobertas de irregularidades relacionadas à empresa estatal de economia mista do Petróleo Brasileiro, a Petrobras, tudo isso adicionado aos escândalos que assolaram o país, revelados pelo andamento da maior investigação de corrupção da história, através da Operação Lava Jato, conduzida pela Polícia Federal do Brasil.

Sob a ótica do processamento, o ex-Presidente Collor passou a ser denunciado ainda no ano de 1991, subsequentemente à divulgação da imprensa de que pessoas próximas a ele estavam direta ou indiretamente envolvidas em descobertos casos de corrupção. Todo o procedimento utilizado na prática desse crime comum foi divulgado em 1992, após Pedro, irmão do ex-Presidente, conceder uma reveladora entrevista à revista da editora Abril, “Veja”, e desmembrava todas as investidas delituosas.

Portanto, fora revelado que, com o auxílio de seu tesoureiro, Paulo César “PC” Farias, Collor acabava por desviar verbas públicas e se utilizava da prática de tráfico de influência política, em observância a interesses pessoais. O fato que culminou no ápice da revolta nacional em relação ao ex-Presidente foi a descoberta de um título de crédito (cheque) em uma conta fantasma de seu assessor, “PC” Farias, utilizado para realizar a compra um carro “Fiat Elba”, daquele ano, e, ainda, usou do mesmo mecanismo para reformar a “Casa da Dinda”, residência oficial do Presidente à época. Nesse quadro, a concretização do processo de impedimento já se revelava inevitável.

Em relação à ex-Presidente Dilma, a rejeição popular contra seu mandato começou a ganhar maior força no ano de 2013, anteriormente à realização da Copa das Confederações, evento que precede a Copa do Mundo de Futebol nos países-sede desse evento. Aliado a isso, o papel da imprensa casou grande impacto, ao exporem acusações de que estádios de futebol estavam com seus orçamentos superfaturados, enquanto investimentos prioritários em matérias fundamentais como saúde e educação estavam escassos. Tudo isso fez com que Dilma se tornasse alvo de históricas e numerosas manifestações populares à época.

No ano de 2014, as supracitadas denúncias relacionadas à Petrobras vieram à tona e, sobretudo, envolveram políticos do seio da base governista aliada de Dilma Rousseff. E, com o amadurecimento das investigações, a situação se agravou significativamente logo após o início do segundo mandato da ex-Presidente, em 2015.

Nesse diapasão, processo de *impeachment* ganhou força com a revelação das chamadas “pedaladas fiscais” – instrumento utilizado para atrasar, de maneira proposital, o repasse de dinheiro devido aos bancos públicos e autarquias, a fim de otimizar artificialmente as contas federais e permitir a apresentação de números fantasiosos à sociedade civil (principalmente com interesses eleitorais) –, do uso da lavagem de dinheiro para aplicação em campanhas eleitorais e do assustador e nada democrático episódio em que a ex-Presidente ofereceu um cargo em seu governo, de extrema importância para o bom gerir da nação, de Chefe da Casa Civil, para o ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, pelo simples fato de ele ser à época, e continua sendo, investigado – atualmente condenado em segunda instância em uma das ações criminais (Ação Criminal nº 5046512-94.2016.4.04.7000/PR), especificamente a que trata do “Caso do Triplex do Guarujá” como sendo objeto de propina dado pela Empreiteira OAS a ele – pela Operação Lava Jato, no intuito de evitar sua prisão, por passar a gozar do foro por prerrogativa de função. Essa condição não perdurou, pela notória irregularidade, quando levada à baila ao Supremo Tribunal Federal.

Impende destacar que uma das diferenças cruciais entre o *impeachment* sofrido por Fernando Collor e o de Dilma Rousseff é o consenso da população. Não porque em um a população apoiava, enquanto em outro rejeitava, mas pelo fato que, quanto ao caso Collor, o consenso pairava às margens da esmagadora maioria e, no tangente à Dilma, tornou-se mais complexo por ela ter tido apoio de seu partido e alguns aliados – sobretudo por movimento sindicais – até a definitiva saída do Palácio do Planalto.

A observação pautada é devida à justificativa de que, na saída de Collor, quem passaria a assumir a Chefia do Estado seria Itamar Franco, político que já era conhecido e esboçava ter a confiança de boa parte da população, por ter estado Senador da República e Governador pelo – estratégico politicamente – estado de

Minas Gerais. Contudo, tal confiança não pairou sobre Michel Temer, no caso de Dilma, que assumiu o cargo de Presidente quando da queda de sua antecessora, mas anteriormente ocupava a cadeira de Deputado Federal pelo estado de São Paulo e de Presidente da Câmara dos Deputados entre os anos de 1997 e 2001, bem como entre 2009 e 2010 e, apesar do renomado currículo, não inspirava ser a melhor opção naquela oportunidade.

2.5 Processo de *impeachment*: julgamento jurídico ou político?

Durante todo seu processo histórico, o instituto do *impeachment* foi submetido, por diversas vezes, à discussão de sua natureza jurídica. Ao figurar essa análise, o contexto brasileiro, especialmente em seus dois grandes exemplos, casos Collor e Rousseff, sempre permeou por particularidades que restavam por confundir ainda mais essa discriminação entre a natureza jurídica ou política, mas, por derradeiro, o fator político, em ambos os casos, porém em doses distintas, sobrepesou no *decisum*.

No objeto de sua renomada análise, Paulo Brossard enfatiza esse viés ao citar exemplos internacionais que orientam essa percepção, *in verbis*:

“(...) porém, como no direito norte-americano e argentino, o *impeachment* tem feição política, não se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações políticas e julgado segundo critérios políticos – julgamento que não exclui, antes supõe, é óbvio, a adoção de critérios jurídicos. Isto ocorre mesmo quando o fato que o motive possua iniludível colorido penal e possa, a seu tempo, sujeitar a autoridade por ele responsável a sanções criminais, estas, porém, aplicáveis exclusivamente pelo Poder Judiciário.”³⁴

Entretanto, a medida dos critérios políticos para o devido proceder do impedimento devem, sobretudo, respeitar na integralidade os dispositivos legais que preveem sua incidência, especialmente o texto constitucional – topo do ordenamento jurídico –, de modo a garantir a segurança jurídica, ou seja, uma previsibilidade a todos os interessados nesse fenômeno: os acusadores, denunciado(a), julgadores e a sociedade civil como um todo.

Na especialidade do caso brasileiro, percebe-se a presença de fatores políticos essenciais para a incidência de impedimento do Chefe do Executivo,

34PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O *impeachment*: aspectos da responsabilidade política do presidente da república**. 3. ed. ampliada - São Paulo: Saraiva, p. 76.

porém, um se destacada: a governabilidade.

A governabilidade é tida como a reunião de condições necessárias ao exercício efetivo do poder. Nesse passo, compreende as relações entre os Poderes, a forma de governo, o sistema partidário e o importante equilíbrio entre as forças políticas de situação e oposição. Ela é responsável pela expressão da possibilidade, em abstrato, de realizar políticas públicas e diz respeito à capacidade política da decisão – o que não se confunde com a governança, qual consiste na competência do governo de praticar as decisões anteriormente tomadas e firmadas ou, em suma, a capacidade de governo do Estado, ou seja, envolve a disposição institucional pela qual a autoridade é exercida, de modo a propiciar as condições financeiras e administrativas indispensáveis à execução dos arranjos que o governo adota.

Como fomentado na anterior análise do sistema de governo brasileiro, essa reunião das condições essenciais para o exercício do poder são uma importante chave não somente para concretizar uma saudável governabilidade, mas também para uma atuação defensiva, de modo a evitar manifestações oposicionistas relevantes que possam rumar a um processo de impedimento.

Inegável é o fato de que para a ocorrência do *impeachment* é necessário que, assim como no caso em tela, o Presidente da República incorra em crime de responsabilidade ou crime comum – alerta o art. 86, *caput*, CF/88 –, porém, diante de uma instabilidade de relações com o Congresso, torna-se o Executivo mais vulnerável e recebe um olhar mais atento a todas suas ações.

Assim sendo, o processo de impedimento acaba por ser fruto de um caminhar complexo no relacionamento entre o Planalto e sua base de situação no Congresso, adicionado pela potencialidade de negociação com os indecisos localizados ao centro e, ainda mais delicadamente, do grau de diálogo existente com o grupo de oposição, especialmente se essa alcançar êxito satisfatório nas eleições proporcionais.

No dado momento do analisado caso Dilma, impende ressaltar uma especial particularidade: sua elástica impopularidade entre os representantes da Casa do Povo não refletiu integralmente na Casa Maior, onde os Senadores, mesmo ao ratificar a condenação para perda do mandato, atuaram em remissão quando da análise da inabilitação.

Esse fato escancara a relação direta entre a governabilidade e o processo pelo qual atravessou e foi condenada a ex-Presidente que, mesmo ao incorrer em crime de responsabilidade, caso tivesse uma relação mais diplomática com os Deputados, poderia nem sequer ter tido a denúncia contra si admitida. Por outro lado, notou-se um “último suspiro” de credibilidade entre os Senadores, posto que a decisão fracionada da sanção foi recepcionada, além de uma larga margem de negociações ter sido aberta para permitir o conclusivo: uma sanção pela metade, que possibilitou uma nova eleição ou nomeação em qualquer função pública desde logo.

Insta, ainda, observar que a possibilidade de decisão em separado não foi unanimidade entre os componentes da Casa, qual poderiam questionar em sede do STF a decisão tomada – e acolhida pelo Presidente STF e do processo de *impeachment* – pelo fatiamento do julgamento em duas partes.

À luz dessa premissa, caso houvesse provocação do STF acerca do procedimento, dois rumos seriam previsíveis, quais sejam: i) o STF poderia considerar que o procedimento adotado pelo Senado de dividir a votação em duas partes foi correto, o que restaria pela manutenção do *status quo*; ou ii) o STF poderia considerar que o procedimento do Senado não foi correto e violou o artigo 52, parágrafo único, CF/88, sob o fundamento de que o texto impõe duas penas – mesmo que autônomas – cumulativas.

Ao adotar essa segunda opção, o STF poderia rumar por duas interpretações: i) declarar que a ex-Presidente, além de ter perdido o cargo, está inabilitada, por oito anos, para o exercício de qualquer função pública – isso porque o Senado, ao reconhecer que a ex-Presidente praticou crime de responsabilidade, impôs a ela as sanções que estão previstas expressamente no artigo 52, parágrafo único, CF/88. Tais sanções são automáticas e decorrem do reconhecimento da procedência ao pedido acusatório do processo de *impeachment*; ou ii) declarar que a votação, na forma como realizada, ou seja, em duas etapas, foi nula, por violação ao artigo 52, parágrafo único, CF/88. Como decorrência dessa nulidade, o STF poderia determinar a realização de nova sessão para votar o *impeachment* com a aplicação de ambas as sanções – o argumento para se adotar essa via estaria no fato de que alguns Senadores poderiam alegar que desejavam condenar a ex-Presidente apenas a uma das penas e, se tivessem de puni-la pelas duas sanções, preferiam

absolvê-la. Em outras palavras, poder-se-ia argumentar que, se os Senadores soubessem que ocorreria apenas uma única votação, a decisão quanto à primeira (perda do cargo) poderia ter tido um resultado diferente.

Posto isso, a primeira alternativa aparenta maior grau de razoabilidade, especialmente sob a ótica da necessidade de se garantir segurança jurídica. Contudo, alguns dos legitimados a patrocinar esse questionamento, logo após o sessão de julgamento do *impeachment*, se dispuseram a fazê-lo e sua apreciação se dará em breve momento oportuno.

Desta forma, dar-se-á um passo a diante, ao observar a mais recente concretização deste fenômeno jurídico em um dos episódios mais marcantes da política nacional dos últimos 30 anos.

3 POSSIBILIDADE DE DECISÃO FRACIONADA PELO SENADO NO JULGAMENTO DE *IMPEACHMENT* DA EX-PRESIDENTE DILMA ROUSSEFF

A possibilidade criada pela sentença condenatória da ex-Presidente Dilma Rousseff, qual permitiu a decisão e aplicação fracionada, pelo órgão julgador, o Senado Federal, das sanções impostas pela prática de crime de responsabilidade (art. 52, I, e § único, CF/88), é, contudo, o objeto central e específico da presente análise.

Para isso, foi realizada uma pesquisa qual apontou, após discernida a natureza política do processo de impedimento, a análise da sentença condenatória e das investidas processuais contra seu resultado final, bem como os reflexos da condenação da ex-Presidente para a sociedade civil. Descrita a metodologia, passa-se à análise do ponto central do trabalho.

3.1 A sentença condenatória: a não aplicação da pena de inabilitação à ex-Presidente Dilma Rousseff

No decorrer da análise, percebeu-se o sobrepeso do fator político no processo de impedimento e seu reflexo no derradeiro entendimento pela natureza política que carrega o *impeachment*. Isso posto, observar-se-á, de fato, a previsão e a aplicabilidade das sanções resultantes do processo de impedimento que condenou e afastou a ex-Presidente da República do Brasil.

O Senado Federal, no dia 31 de agosto de 2016, após superado o juízo de admissibilidade na Câmara dos Deputados – conforme visto –, finalmente julgou o processo de *impeachment* da ex-Presidente Dilma. Anteriormente à essa data, os detalhes do processamento foram questionados na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 378, de autoria do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), qual o STF pôde reafirmar o rito aplicado ao processo de *impeachment* do ex-Presidente Collor.

Dessa forma, segundo o rito que estava previsto e havia sido aprovado, os Senadores iriam votar apenas uma vez, o que decidiria se a ex-Presidente era culpada ou não do crime de responsabilidade ao qual foi imputada. Caso ela fosse

julgada culpada, como se confirmou ao final da votação, receberia categoricamente as duas punições estipuladas pela Constituição Federal (art. 52, § único, CF/88), sejam elas: i) a perda do cargo, com ii) a inabilitação para o exercício de funções públicas pelo prazo de oito anos.

Ocorre que, no gênesis da sessão de julgamento, o Partido dos Trabalhadores, ora representado pelo Senador Humberto Costa (PT-PE), editou um requerimento destinado ao Presidente do STF, àquela altura, o Ministro Ricardo Lewandowski, que, como sabido, presidia o processo de *impeachment*, e solicitou que o julgamento de Dilma fosse dividido em duas etapas: i) uma primeira votação, na qual os Senadores decidiriam se a ex-Presidente deveria ou não perder o cargo e outra, em seguida, ii) caso ela perdesse o cargo, como de fato ocorreu, os Senadores votariam se ela deveria ficar inabilitada ou não para o exercício das funções públicas por oito anos. O pedido para a divisão dos julgamentos, sobretudo, foi baseado na tese de que a perda do cargo e a inabilitação constituem-se em penas autônomas. Assim, seriam necessárias as alegadas duas votações, uma para o julgamento da primeira sanção e outra para a segunda.

Impende salientar que, na contramão da investida pelo destaque apresentado, a inteligência do artigo 52, inciso I e § único da CF/88 precisamente esclarece:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 02/09/99).

Parágrafo único: Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, **com** inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis. (grifo nosso)

Nessa senda, o fato primordial é que a Constituição Federal figura o topo do ordenamento jurídico brasileiro, representado pelo princípio da supremacia da Constituição, de modo que normas infraconstitucionais editadas antes Constituição vigente, que violem direitos nela previstos, serão consideradas não recepcionadas, e as normas violadoras da Constituição editadas após sua promulgação serão consideradas normas inconstitucionais, ou seja, vão de encontro ao texto

constitucional, não devendo, portanto, subsistir.

A possibilidade da votação em separado solicitada pelo Senador representante do grupo apoiador da ex-Presidente – e derradeiramente aceita e corroborada pelo Presidente do Processo de *Impeachment* – é prevista no Regimento Interno do Senado Federal, no teor do artigo 312, inciso II, e em seu parágrafo único, inciso I, qual fundou-se no fato de o termo “proposição” se referir a toda matéria sujeita à deliberação, sendo incluso aí o julgamento da ex-mandatária da República.

No passo de uma interpretação conforme o art. 38 da Lei nº 1.079 de 1950 (Lei especial regulamentadora do *impeachment* subsidiariamente à CF/88), qual elenca a possibilidade de aplicação subsidiária dos Regimentos Internos da Câmara e do Senado ao processo de *impeachment*, necessária se faz a consideração de que essa previsão deve, impreterivelmente, observar sua compatibilidade com os preceitos legais e constitucionais pertinentes, como a própria letra da lei induz:

Art. 38. No processo e julgamento do Presidente da República e dos Ministros de Estado, serão subsidiários desta lei, naquilo em que lhes forem aplicáveis, assim os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, como o Código de Processo Penal.

Ocorre que a votação pela condenação ou não do Presidente da República, como observada a clareza solar do texto constitucional, não ampara a subsidiariedade prevista na Lei Infraconstitucional, tampouco no Regimento Interno do Senado, no passo que o objeto do artigo 52, CF/88, em seus incisos e parágrafo, supre, no todo, as orientações procedimentais aplicáveis à votação dos respectivos julgadores.

Na contramão constitucional, o Presidente do processo de impedimento, Ministro Lewandowski, acolheu o pedido de fracionamento da votação e foram realizadas duas votações: i) na primeira, Dilma foi condenada a perder o cargo de Presidente da República Federativa do Brasil. Desse modo, os Senadores votaram no sentido de aplicar a primeira sanção (perda do mandato), com o resultado de 61 (sessenta e um) votos “sim” e 20 (vinte) votos “não”; ii) na segunda, os Senadores decidiram que Dilma não deveria ficar inabilitada para o exercício de funções públicas por oito anos. Em síntese, os Senadores votaram no sentido de simplesmente não se aplicar a segunda sanção à condenada na primeira votação.

Restaram 42 (quarenta e dois) votos “sim” (pela aplicação da sanção), 36 (trinta e seis) votos “não”, além de 3 (três) abstenções. Desse modo, para a aplicação da punição da inabilitação por oito anos, assim como foi para a perda do mandato, eram necessários 2/3 dos Senadores (art. 52, § único, CF/88), ou seja, no mínimo, 54 (cinquenta e quatro) votos “sim”. Curiosamente, 19 (dezenove) Senadores entenderam por minimizar a sanção aplicável, o que pode escancorar o teor político das negociações ocorridas ao redor do julgamento.

Isso posto, essa foi a interpretação dada pelo Min. Lewandowski, baseada no fato de que à época do caso Collor, o STF entendeu que as sanções eram autônomas, ocorrendo, então, um precedente judicial para tratá-las como autônomas. Porém, ele acabou por aplicar um precedente que não era o mesmo da situação recente, tendo em vista as particularidades daquele julgamento, principalmente devido à renúncia do ex-Presidente Collor, fazendo com que figurem situações completamente distintas.

Importante esclarecer que o fato de o STF, no MS nº 21.689/DF, ter exposto que as penas são autônomas, não significa que elas devam ser votadas de forma separada e diferente. O STF, sobretudo, afirmou que elas eram autônomas simplesmente para sustentar que o fato de o ex-Presidente ter renunciado não significaria que a inabilitação não devesse mais ser votada.

No caso Collor, como propriamente renunciou, ficou, por vontade própria, desprovido do cargo. Dessa maneira, não havia mais pena de perda do cargo a ser analisada pelo Senado. Logo, a votação sobre a pena da perda do cargo ficou prejudicada, ou seja, “perdeu o objeto”. A tese de Collor, portanto, era a de que a inabilitação seria uma pena acessória à sanção da perda do cargo. Nesse diapasão, como não se votou a perda do cargo – porque já não era mais ocupado por ele –, não se deveria votar também a inabilitação, ao considerar que “o acessório segue o principal”, ou seja, a votação sobre a inabilitação também deveria ser julgada prejudicada.

Foi unicamente por essa razão que o STF, no MS nº 21.689/DF, afirmou que as penas são autônomas, porque a renúncia, que gera o prejuízo da pena de perda do cargo, não resulta também em prejuízo à pena de inabilitação, pois essa última deveria ainda ser votada.

No entanto, o voto do Min. Carlos Velloso foi cristalino ao cravar que a sanção de perda do cargo e a pena de inabilitação são autônomas, mas são também cumulativas, ou seja, ambas devem ser aplicadas, por não se tratar de penas alternativas.

Outro argumento utilizado pelo Min. Ricardo Lewandowski para aceitar o supracitado requerimento foi o quanto dispõe o artigo 68 da Lei nº 1079/50:

Art. 68. O julgamento será feito, em votação nominal pelos senadores desimpedidos que responderão "sim" ou "não" à seguinte pergunta enunciada pelo Presidente: "Cometeu o acusado F. O crime que lhe é imputado e deve ser condenado à perda do seu cargo?"

Parágrafo único. Se a resposta afirmativa obtiver, pelo menos, dois terços dos votos dos senadores presentes, o Presidente fará nova consulta ao plenário sobre o tempo não excedente de cinco anos, durante o qual o condenado deverá ficar inabilitado para o exercício de qualquer função pública.

Outrossim, a referida lei que traz a possibilidade de fracionamento das votações é do ano de 1950, anterior à Constituição de 1988. Observado isso, ante à hierarquia das normas do ordenamento pátrio, a norma infraconstitucional, quando incompatível materialmente com a Carta Constitucional posterior, não será recepcionada. Ademais, o fenômeno da não recepção – efeito negativo da norma constitucional, nas linhas de José Afonso da Silva³⁵ –, para doutrina majoritária, é um fenômeno automático, de modo que a norma não recepcionada não deve sequer produzir efeitos.

Incumbe enfatizar que o Presidente do STF obtinha por função prefacial assegurar a aplicabilidade das regras constitucionais, porém, ao oportunizar aos Senadores tal interpretação, acabou por resultar em um descumprimento do texto Constitucional, até mesmo porque uma norma com tamanha clareza não comporta interpretação extensiva.

Portanto, percebe-se que incorreu em erro o Presidente do STF ao fracionar as duas votações, o que resultou em sanções alternativas. Nesse dado momento, há de se concluir pela ocorrência de inconstitucionalidade, tendo em vista que foi contrariado o texto literal do parágrafo único do artigo 52, da Constituição Federal de 1988. A inconstitucionalidade, dessarte, está na conduta do presidente do processo de impedimento em agir com excesso de poder ao separar as sanções previstas no

35SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, São Paulo, 2005.

supracitado art. 52, CF/88, afrontando, assim, a expressa previsão constitucional.

Em breve será exposto que a ratificação da decisão fragmentada pelo Min. Lewandowisk foi objeto de questionamentos em Mandados de Segurança impetrados por diversos agentes políticos e da sociedade civil, em sede do STF, porém o juízo monocrático dessas demandas não se propôs a interferir no ato do Presidente do julgamento, tampouco na atuação do Legislativo figurado como órgão julgador, por entender pela natureza estritamente política do julgamento e a mera formalização na pessoa do Presidente da sessão.

Nos Mandados de Segurança nº 21.689/DF e nº 20.941/DF, como observado anteriormente na análise geral, o Supremo Tribunal Federal estabeleceu que não existe pena acessória, mas que as duas penas são principais, ou seja, como o previsto na Constituição Federal, as penas são categoricamente cumulativas e não alternativas – “perda do cargo com (e não ‘ou’) inabilitação por oito anos”.

Desse modo, o parágrafo único, do art. 52, CF/88, acima transcrito, é muito claro ao dizer que, no caso de crime de responsabilidade praticado pelo Presidente da República, a condenação imposta será “perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública”. Contudo, a expressão “perda do cargo, com inabilitação” não transmite senão a ideia de cumulação – não de alternatividade ou escolha. Caso a intenção do constituinte originário fosse permitir a dispensa da segunda sanção (inabilitação), teria se utilizado da seguinte locução: “perda do cargo, com ou sem inabilitação”, como pode-se perceber em outros momentos da Carta Maior, como no artigo 5º, inciso LXV: “LXVI - ninguém será levado à prisão ou nela mantido, quando a lei admitir a liberdade provisória, com ou sem fiança”.

Nessa altura, ao invocar os entendimentos doutrinários no que tange a interpretação desse dispositivo, há de se expor que a esmagadora maioria afirma que as sanções são, no todo, cumulativas, ou seja, deverá haver a perda do cargo e a inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública:

"A Constituição prevê em seu art. 52, parágrafo único, as duas sanções autônomas e cumulativas a serem aplicadas na hipótese de condenação por crime de responsabilidade: perda do cargo e inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública."³⁶

Em verdade, o presente objeto de investigação acerca do tema foi incapaz de

36MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 32. ed., São Paulo: Atlas, 2016, p. 768.

conhecer doutrinador de Direito Constitucional que defenda a possibilidade de o Senado realizar duas votações, uma para decidir a perda do cargo e outra para julgar se o condenado deverá receber ou não a pena de inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, em interpretação extensiva ou sistemática ao expressamente disposto.

Para José Afonso da Silva³⁷, que ratifica a visão majoritária, é esta a interpretação correta, ao afirmar que a inabilitação decorre necessariamente da pena de perda do cargo, pois, no sistema atual, não comporta apreciação quanto a saber se cabe ou não cabe a inabilitação.

Também o artigo 33 da Lei nº 1.079/50 fomenta esse aparato, pois determinou que "[...] no caso de condenação, o Senado por iniciativa do Presidente fixará o prazo de inabilitação do condenado para o exercício de qualquer função pública", e, sendo assim, permite o entendimento de que a decisão condenatória no âmbito de um processo de *Impeachment*, por si só, já autorizaria o Presidente do Senado Federal e do Processo de Impedimento a fixar o prazo de inabilitação para o exercício de qualquer função pública, a ser cumprido pela autoridade condenada.

Na mesma linha caminham as doutrinas do Ministro do STF Gilmar Mendes e do Presidente Dr. Michel Temer, quais defendem a impossibilidade de ser aplicada a pena da perda do cargo sem inabilitação. O Min. Gilmar expõe:

"No caso do Presidente da República, os crimes de responsabilidade caracterizam-se como infrações político-administrativas que dão ensejo à perda do cargo e à inabilitação para o exercício de função pública pelo prazo de oito anos (CF, art. 52, parágrafo único)."³⁸

O Presidente Temer percebe, ainda, com maior veemência, *in verbis*:

"O art. 52, parágrafo único, fixa duas penas: a) perda do cargo; e b) inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública. A inabilitação para o exercício de função pública não decorre da perda do cargo, como à primeira leitura pode parecer. Decorre da própria responsabilização. Não é pena acessória. É, ao lado da perda do cargo, pena principal. O objetivo foi o de impedir o prosseguimento no exercício das funções (perda do cargo) e o impedimento do exercício – já agora não das funções daquele cargo de que foi afastado, mas de qualquer função pública, por um prazo determinado. Essa é a consequência para quem descumpriu deveres constitucionalmente fixados.

37SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005, p.418.

38MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed., São Paulo: Saraiva, 2009, p. 969.

Assim, porque responsabilizado, o Presidente não só perde o cargo como deve afastar-se da vida pública, durante oito anos, para 'corrigir-se', e só então pode a ela retornar.³⁹

Ao retomar o quanto fora disposto pelo Min. Carlos Velloso quando do julgamento em plenário do MS nº 21.689/DF, impetrado pelo ex-Presidente Collor, ao questionar a aplicação do incansavelmente referido artigo 52, § único, CF/88, há de se pedir enfoque ao que ele, Relator da demanda, expressamente ditou ao afirmar que a pena da perda do cargo deverá ser aplicada cumulativamente com a pena de inabilitação, sob o olhar gramatical da língua portuguesa, e conclui por extirpar qualquer dúvida:

"A preposição com, utilizada no parág. único do art. 52, acima transcrito, ao contrário do conectivo e, do § 3º, do art. 33, da CF/1891, não autoriza a interpretação no sentido de que se tem, apenas, enumeração das penas que poderiam ser aplicadas. Implica, sim, a interpretação no sentido de que ambas as penas deverão ser aplicadas. É que a preposição com opõe-se à preposição sem (v. Caldas Aulete, 'Dicionário Contemporâneo da Língua Portuguesa', 5ª ed., 1964, II/856, V/3688).

No sistema da Constituição de 1891, art. 33, § 3º, mais as normas infraconstitucionais indicadas - Lei nº 30, art. 2º, Lei nº 27, artigos 23 e 24 - era possível o raciocínio no sentido de que apenas a aplicação da pena de perda do cargo podia ocorrer, certo que esta poderia ser agravada com a pena de inabilitação.

No sistema atual, entretanto, isto não é mais possível: ambas as penas deverão ser aplicadas em razão da condenação. Que condenação? A condenação em qualquer dos crimes de responsabilidade que deram causa à instauração do processo de *impeachment*.⁴⁰

Destarte, anteriormente a qualquer análise jurídica em torno do conteúdo do parágrafo único do artigo 52, CF/88, dever-se-ia observar, ante sua cristalinidade, o critério de interpretação gramatical da norma constitucional, prevenindo, no caso em comento, interpretações extensivas que passam a construir um precedente negativo ao contexto histórico-político do Brasil. Ao permitir-se, contudo, a leitura da preposição "com"⁴¹, como se assim fosse "sem" ou, simplesmente "ou", dá-se a impressão de, além de um acordo multipartidarista à condenação, um resultado que sugere uma espécie de novo acordo linguístico da língua portuguesa, mas, para tal, seria necessário convocar os demais países que comungam dessa língua-mãe.

39TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 22. ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p. 169.

40BRASIL. Supremo Tribunal Federal – **Mandado de Segurança** nº. 21.689/DF, rel. min. Carlos Velloso, julgado em 16-12-1993, P, Diário de Justiça, 7 de abril de 1995.

41**Dicionário Aurélio de Português Online**, Disponível em <<https://dicionariodoaurélio.com/com>>. Acesso em 19 mar. 2018, 15h30. Preposição "com": "Elemento que significa ligação, simultaneidade, perfeição, intensidade; Estabelece várias relações: companhia, modo, instrumento, causa".

3.2 Mandados de Segurança contra a decisão fracionada

Nos dias que sucederam o julgamento do processo de impedimento, pelo menos doze⁴² mandados de segurança foram impetrados em sede do Supremo Tribunal Federal que, ressalvadas particularidades, compartilhavam da pretensão de impugnar o ato praticado na sessão de julgamento, quando o Senado Federal deliberou, em votações separadas, pela procedência da denúncia deduzida em desfavor da ex-Presidente da República mas, em especial, pela não aplicação de sua inabilitação para exercício de qualquer função pública, pelo prazo determinado constitucionalmente.

A Constituição Federal de 1988 prevê duas espécies de mandado de segurança, o individual (art. 5º, LXIX, CF/88) e o coletivo (art. 5º, LXX, CF/88), nove ações se reportaram àquela primeira categoria: seis deles impetrados por pessoas físicas ou associação civil, dois, por Senadores da República e, um, por Deputado Federal. Os demais que completam a lista estão na soma de três mandados de segurança coletivos, estes impetrados por partidos políticos. Dessa forma, destacar-

42BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança** nº. 34.394/DF, rel. min. Rosa Weber, disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5044698>> Acesso em: 25 mar. 2018, 20h05.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança** nº. 34.372/DF, rel. min. Rosa Weber, disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5043403>> Acesso em: 25 mar. 2018, 20h07.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança** nº. 34.375/DF, rel. min. Rosa Weber, disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5043544>> Acesso em: 25 mar. 2018, 20h08.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança** nº. 34.376/DF, rel. min. Rosa Weber, disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5043549>> Acesso em: 25 mar. 2018, 20h15.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança** nº. 34.377/DF, rel. min. Rosa Weber, disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5043553>> Acesso em: 25 mar. 2018, 20h17.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança** nº. 34.378/DF, rel. min. Rosa Weber, disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5043584>> Acesso em: 25 mar. 2018, 20h19.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança** nº. 34.379/DF, rel. min. Rosa Weber, disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5043753>> Acesso em: 25 mar. 2018, 20h23.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança** nº. 34.383/DF, rel. min. Rosa Weber, disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5044804>> Acesso em: 25 mar. 2018, 20h24.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança** nº. 34.391/DF, rel. min. Rosa Weber, disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5044636>> Acesso em: 25 mar. 2018, 20h26.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança** nº. 34.403/DF, rel. min. Rosa Weber, disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5048499>> Acesso em: 25 mar. 2018, 20h28.

se-á análise de, ao menos, um de cada categoria.

No primeiro momento, o Mandado de Segurança nº 34.379/DF, com pedido de liminar, impetrado individualmente pelo Senador da República Álvaro Dias (atualmente, do PODEMOS/PR), buscava atuar contra ato imputado ao Presidente do processo de *impeachment* no Senado Federal, Min. Ricardo Lewandowski, e ao Presidente do Senado à época, Renan Calheiros, por meio do qual permitiu o fracionamento, em duas votações distintas, da análise do pedido de perda do cargo com a inabilitação para o exercício de função pública, da ex-Presidente da República, na fase final do julgamento daquele processo.

O Senador alegou que a decisão impugnada ofendeu o art. 52, parágrafo único, da Constituição Federal/88, visto que decorreria imediatamente da condenação a inabilitação para exercício de função pública, e seria inexistente previsão constitucional permissiva à votação em apartado. Inconstitucional, portanto, restou a condução dos trabalhos do Senado pelas autoridades coatoras, quando não se adotou a opção de colocar em votação prévia a própria possibilidade de cisão do processo de votação.

Sendo assim, apresentou medida cautelar de modo a alcançar a suspensão imediata dos efeitos da segunda votação realizada pelo Senado Federal, na Sessão Deliberativa Extraordinária, e, ao final, no mérito, pleiteou pela concessão em definitivo para anular a segunda votação realizada, reconhecendo a inconstitucionalidade da possibilidade de votações separadas para a perda do cargo de Presidente da República em processo de *impeachment* e a inabilitação para o exercício da função pública.

Em relação à medida cautelar, a relatora, Min. Rosa Weber, entendeu pela não demonstração do perigo da demora da decisão, consistente que, à luz dos precedentes, o risco de frustração da eficácia do pedido deduzido na ação, na hipótese de procedência, ao final, é causa suficiente para a não concessão da liminar:

[...] O definir se tal fracionamento da votação para o julgamento do crime de responsabilidade e a aplicação em separado das sanções de perda do cargo e inabilitação dos direitos políticos encontram amparo na Constituição, ou a afrontam, em absoluto resta ameaçado com a não concessão da liminar pretendida, reitero.

À demasia: o alegado receio de ineficácia do provimento final deve ser demonstrado a partir de um risco de dano específico e concreto. A mera

especulação de notícias veiculadas em meios de comunicação quanto a eventual convite para o exercício de função pública, como argumentado, não traz prejuízo ou dano para o julgamento definitivo do mérito desta ação constitucional. [...]”⁴³.

Portanto, a Min. Weber compreendeu que a medida liminar postulada não visava a tutela da segurança final pretendida, tampouco a evitar o risco de ineficácia da decisão de mérito perseguida. Anteriormente, procurava a antecipação de um dos efeitos executivos da futura sentença de procedência desejada, ou seja, o da aplicação da pena de inabilitação para o exercício de função pública.

Impende salientar, em relação ao mérito, que os autos foram encaminhados à Procuradoria Geral da República para oportuna manifestação que precede ao julgamento da matéria por parte da Ministra-Relatora. O parecer do Procurador Geral da República, à época, Rodrigo Janot, foi pelo não conhecimento da ação mandamental, por inobservar a estrita formalidade e, caso conhecida, pela denegação da segurança. Destacou que, paralelamente ao juízo condenatório senatorial, encontrava-se uma sanção proferida em conjunto, com sua formulação política, quesito próprio do mérito da decisão, não devendo ser suscetível de modificação pelo Poder Judiciário.

Ocorre que, desde o dia 4 de maio de 2017, encontram-se os autos conclusos à manifestação final da Relatora, qual, até o presente momento, não emitiu o entendimento norteador a uma possível análise futura pelo Pleno da Suprema Corte.

Em outro giro, na categoria coletiva, alguns partidos políticos também provocaram o STF a fim de declarar a inconstitucionalidade da fragmentação da decisão do *impeachment*, bem como a inabilitação da ex-Presidente para as funções públicas, foram eles: Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, Partido Popular Socialista – PPS, Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB e Solidariedade – SD.

Tratou-se, portanto, de mandado de segurança coletivo (nº 34.394/DF), com pedido de liminar, impetrado contra ato imputado ao Presidente do processo de *impeachment* no Senado Federal, Min. Ricardo Lewandowski, ao Presidente do Senado Federal à época, Renan Calheiros, e à Mesa Diretora do Senado Federal,

43BRASIL. Supremo Tribunal Federal – **Mandado de Segurança** nº 34.379/DF, disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5043753>> Acesso em: 25 mar. 2018, 20h05.

por meio do qual foram fracionadas, em duas votações distintas, a análise do pedido de perda do cargo com a inabilitação para o exercício de função pública, da Presidente da República, na fase final do julgamento daquele processo.

Os partidos políticos, por seu turno, arguíam que a decisão atacada, ao buscar amparo no art. 68 da Lei no 1.079/50 – que não estaria mais em vigor –, ofendeu o art. 52, parágrafo único, da Constituição Federal/88, por ser indissociável a perda do mandato da inabilitação para o exercício da função pública. Em suma, partiam contra o entendimento de caráter acessório ou facultativo de tal pena, defendendo como impositiva sua aplicação como pena principal.

Dessa forma, foi apresentada medida cautelar, à exemplo do supracitado, cujo objetivo era suspender a habilitação para o exercício de função pública da ex-Presidente cassada, Dilma Rousseff, até decisão final de mérito e, por derradeiro, concedida a ordem para reconhecer a ilegalidade do destaque qual permitiu a fragmentação da decisão, e, por consequência, a nulidade da segunda votação realizada no Plenário do Senado que levou à publicação da sentença cujo objeto afronta diretamente ao artigo 52, parágrafo único, da CF/88.

Ao apreciar o conteúdo da medida cautelar, a Min. Rosa Weber – que, além de ambos os destacados Mandados de Segurança, foi relatora da maioria dos que pleiteavam sobre tal matéria – fez intensas críticas acerca da legitimidade dos partidos políticos para patrocinarem esta segurança, e afirma:

“a legitimidade ativa para impugnação de atos de natureza puramente legislativa é (...) concedida apenas aos próprios parlamentares, a partir de construção jurisprudencial desenvolvida por esta Suprema Corte. Na gênese de tal prerrogativa está o exercício do mandato parlamentar, fonte de direito público subjetivo a ser defendido como forma de evitar que Deputado ou Senador tome parte de processo legislativo viciado.”⁴⁴

Entretanto, o deslinde da observação da medida cautelar caminhou semelhantemente ao exposto no MS nº 34.379/DF, impetrado pelo Sen. Álvaro Dias, por perceber que tratava-se de decidir, basicamente, se a perda do cargo e a inabilitação deveriam ser decididas em uma única votação, ou se votações distintas poderiam ser realizadas.

A partir dessa premissa, reiterou a Ministra Weber:

44BRASIL. Supremo Tribunal Federal – **Mandado de Segurança** nº 34.394/DF, disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5044698>> Acesso: 25 mar. 2018, 20h05, apud Mandado de Segurança nº 34.190/DF, DJe de 11.5.2016.

[...] Nada obstante a discussão teórica, tenho que a liminar postulada na presente ação constitucional não se presta à tutela do direito material afirmado na peça de ingresso. E tal conclusão se esteia no mesmo argumento utilizado na impetração para fundamentar o periculum in mora, embora de forma contrária. Ou seja: a não concessão da liminar e, portanto, a possibilidade em tese de a litisconsorte necessária Dilma Vana Rousseff vir a exercer função pública não acarreta dano efetivo ao julgamento por esta Suprema Corte acerca da alegada violação, pelo Senado Federal, do art. 52, parágrafo único, da Constituição, diante do fracionamento efetuado na votação final do processo do *impeachment*. [...]”⁴⁵

Dessarte, em fidelidade à sua linha de interpretação, restou entendido que o indeferimento da liminar não acarretaria dano à apreciação meritória, em razão do tempo, e objetivava, sobretudo, suspender desde logo aquilo que alegadamente fora desrespeitado pelo Senado Federal, porém, segundo a Ministra, sem indicativo de dano específico e concreto.

No passo da manifestação da Procuradoria Geral da República, o entendimento reforçou a análise da Relatora acerca da legitimidade ativa dos partidos políticos, qual, ao citar os precedentes da Suprema Corte, fechou questão no sentido de que, sob qualquer prisma, não haveria como se atribuir aos impetrantes em tela legitimidade ativa para propor a ação mandamental.

Posto isso, bem como no exemplo anterior da categoria de Mandado de Segurança individual, restaram os autos conclusos à Relatora no dia 3 de março de 2017, porém, como se dispõe à consulta pública, não há sua decisão final no tocante à matéria.

No amplo contexto das doze demandas, portanto, havia uma série de variáveis que poderiam ou não implicar em resultados distintos, de acordo com a importância que assumiam. Tal importância, por sua vez, decorria da influência de certas premissas absolutamente necessárias à compreensão da controvérsia, e que se caracterizam, basicamente, em três: i) a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a respeito do direito subjetivo do parlamentar para impetração de mandado de segurança; ii) a caracterização, na hipótese, do devido processo legislativo a ser defendido por aquela via; e iii) os próprios aspectos instrumentais da ação eleita, como continente no qual a controvérsia está sendo veiculada.

Nessa seara, impende um breve comentário acerca do Mandado de Segurança n° 34.383/DF, de iniciativa popular, que também questionou a

45BRASIL. Supremo Tribunal Federal – **Mandado de Segurança** n° 34.394/DF, disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5044698>> Acesso: 25 mar. 2018, 20h05.

constitucionalidade do ato de cisão das votações. Esse MS, aliás, pôde alcançar seu trânsito em julgado, pelo fato de não ser reconhecida a legitimidade ativa de sua titularidade. A interpretação da Suprema Corte permeia pelo entendimento de que o mandado de segurança não é via processual adequada para que particulares questionem decisões tomadas no âmbito do processo legislativo.

“[...] O cabimento do mandado de segurança está condicionado à alegação de que direito líquido e certo titularizado pelo impetrante está sendo violado (ou se encontra ameaçado) por ato ou omissão imputável à autoridade coatora. O mandamus individual não é ação destinada à proteção de interesses da coletividade, ou ao resguardo da ordem jurídica abstratamente considerada [...]”.⁴⁶

Entretanto, há de se destacar que as ações mandamentais permeiam pela ótica comum ao exposto pela presente análise: a inconstitucionalidade no ato senatorial, convalidado pelo Presidente da sessão de julgamento de *impeachment*, qual resultou na fragmentação da decisão e da aplicação da pena à ex-Presidente, em razão do crime de responsabilidade cometido, e sua declaração permitiria a anulação da segunda votação, além da imputação imediata das duas penas previstas no artigo 52, parágrafo único, CF/88, quais sejam: perda do cargo com inabilitação das funções públicas por oito anos.

Por derradeiro, insta expor que o não julgamento das demandas conclusas demonstra que não houve o desejo de se interferir no ato do Presidente da sessão de impedimento, pois permitiria uma possível declaração de inconstitucionalidade deste feito. E o fato de o STF não se interessar pela possível declaração de inconstitucionalidade fomenta o entendimento de o processo de *impeachment* ser político, ou seja, não compete às instituições do Poder Judiciário o ato de interferir em seu resultado. Data vênia, a possível intervenção judicial debatida se daria pelo quanto dispõe o conteúdo literal da Constituição Federal, o que deveria refletir na atuação imediata de sua guarda, a Suprema Corte.

3.3 Reflexos da decisão do caso *impeachment* Dilma Rousseff para a sociedade civil

Com a superação do episódio do *impeachment*, os questionamentos que

46BRASIL. Supremo Tribunal Federal – **Mandado de Segurança** n° 34.383/DF, disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5044804>> Acesso: 25 mar. 2018, 20h35 apud Mandado de Segurança n° 34.190/DF, DJe de 11.5.2016.

preponderavam em todo país – e além Brasil – giravam em torno das expectativas da reação da economia e da taxa de desemprego, que enfrentava índices elevadíssimos. O desenvolver de uma nova agenda presidencial herdava problemas graves, mas, ao mesmo tempo, se estabilizava politicamente.

Há de se notar que a realidade imposta ao cenário político deixado por Dilma Rousseff, em que o governo havia montado uma coalizão com considerável número de apoiadores, mas com um viés ideológico heterogêneo e até desproporcional entre si – pois concentrava poderes e recursos no Partido dos Trabalhadores, em detrimento do peso político dos seus parceiros –, foi o que motivou substancialmente seu impedimento de manutenção no cargo.

Cumprir observar, por outro lado, que, mesmo diante do modelo multipartidarista enfrentado pela história republicana do Brasil, o Presidente Michel Temer pôde articular e constituir uma coalizão mais homogênea ideologicamente, sendo majoritária – solicitou apoio de pretensos parceiros que comungam de sua agenda política, mesmo que minimamente – e mais proporcional, por observar o peso político de cada um deles quando da alocação de recursos políticos e financeiros, medido pelo número de cadeiras ocupadas pelos partidos da base no Poder Legislativo.

Ao demais, convém ponderar que o governo se empenhou em montar uma coalizão que espelhasse a preferência mediana do Congresso, o que aumentou a congruência política entre o Congresso e o governo. A consequência direta dessa escolha de gerência de coalizão vinha como um particular sucesso das iniciativas do Executivo na esfera Legislativa – situação que encontrou freio quando das intensas tentativas de se aprovar a Reforma da Previdência, frustradas pela ausência de quórum mínimo⁴⁷ e, derradeiramente, teve sua desistência justificada pela necessidade de intervenção federal no campo da segurança pública no estado do Rio de Janeiro⁴⁸.

Com efeito, enquanto no governo Dilma existia acúmulos de insatisfações e animosidades entre os parceiros, maiores custos de governabilidade, derrotas no

47Art. 60, § 2º, CF/88: “A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.”

48Art. 60 § 1º, CF/88: “A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.”

Congresso e maiores riscos de quebra da coalizão, no governo Temer existe uma satisfação, pelo menos, dos aliados políticos, ao se constatar maior margem à governabilidade e mais satisfação do Presidente no Congresso, ao menos no período inicial pós-transição de governo – fato que pode ser constatado com a aprovação da PEC 241 (Teto de Gastos Públicos)⁴⁹, cujo conteúdo, na prática, regula o limite dos recursos (valores) utilizados pelo Governo, não podendo os gastos excederem o arrecadado, com vigência pelos próximos vinte anos; ou na aprovação da Reforma Trabalhista⁵⁰.

Contudo, o Presidente Temer correu riscos bem menores de ingovernabilidade ante o Poder Legislativo. Em verdade, os riscos para o governo Temer se localizam na esfera judicial, pela circunstância de que um elevado número de políticos, seja de situação ou oposição, têm sofrido e pode sofrer punições judiciais advindas de atos ilícitos, sobretudo revelados pela Operação Lava Jato.

No que tange ao caráter econômico, o governo da ex-Presidente Dilma, às vésperas do impedimento, investiu tardiamente na tentativa de encaminhar algumas reformas. A equipe econômica iniciou discussões sobre Previdência Social, bem como medidas para equacionar as contas públicas, como na tentativa da recriação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF). Sendo assim, notória era a preocupação fiscal, diante do movimento agressivo de desaceleração que se consolidava no país.

Contudo, a observação geral é de que com o governo Temer o mercado entendeu que as reformas feitas não seriam boas a curto prazo, pois, a curto prazo, talvez não teriam aspectos positivos, porém, não há de se negar que são ajustes econômicos necessários, que podem render benefícios em médio e longo prazos – medidas que, em tempo oportuno, não se posicionaram como prioridade para o Governo Dilma.

Quanto à sombra do fator desemprego no país, foi uma das demandas mais sensíveis às gafes de gestão da ex-Presidente, que somou índices elevadíssimos. No fechamento do segundo trimestre de 2016 (no decurso do *impeachment*), o

49Emenda Constitucional nº 95, de dezembro de 2016: “Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.”

50Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017: “Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, e as Leis nos 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho.”

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE)⁵¹ indicou em 11,3% a taxa de desemprego, o que significava que, aproximadamente, doze milhões de brasileiros estavam nessa condição.

Com a substituição da chefia do Poder Executivo, a retomada do crescimento da economia, aliada às reformas institucionais, foi a principal pauta do governo Temer, de modo a investir na evolução positiva dos números indicadores da atividade econômica, cuja previsão se fez otimista aos olhos do mercado naquele dado momento.

Oportuno salientar que o andamento do crescimento da economia ou qualquer outro índice problemático enfrentado por Dilma não foi otimizado imediatamente – alguns ainda perduram –, a se constatar, pelo histórico, que o mercado percebeu uma oportunidade de reversão no indigno *status quo* vivido àquela altura.

No aspecto jurídico, há uma preocupação mais densa após o resultado final do *impeachment* da ex-Presidente. Isso se dá porque esse julgamento passa a se configurar como um precedente passível de ser citado em fundamentações de casos que porventura venham a ocorrer e, a depender da configuração parlamentar, possivelmente se buscará tomá-lo como espelho.

O caráter ressaltadamente político do julgamento em comento pode passar a contribuir com um certo enfraquecimento de futuras teses jurídicas que, observada a razoabilidade, poderão embasar possíveis pedidos de impedimento ou até sugerir ao Congresso modalidades de “acordões” que prescindem à apreciação material das instruções processuais que objetivarão a incidência do instituto do *impeachment*.

A aplicação da sanção em separado causou certo efeito de relativização normativa do texto constitucional, pois a interpretação da norma foi apresentada pelos atores da demanda de maneira muito elástica, a ponto de consagrar uma espécie de insegurança jurídica. Com o feito, resta o questionamento de qual seria o limite de interferência na interpretação da inteligência da Constituição em nome dos interesses políticos de determinados grupos detentores de poder.

Outro fator relevante foi a intensidade da participação popular na edição da

51IBGE. Agência de Notícias. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2013-agencia-de-noticias/releases/16153-pnad-continua-taxa-de-desocupacao-foi-de-12-8-no-trimestre-encerrado-em-julho.html>>. Acesso em 18 mar. 2018, 15h37.

agenda governamental às vésperas e no decorrer do processo de impedimento da ex-Presidente. A sociedade, como um todo, partiu a exercitar de maneira mais efetiva sua função cidadã de manifestação dos interesses comuns e na busca por mecanismos de controle da atividade política.

A diversidade de pautas trazidas pela população àquela altura demonstrou o quão carente de representatividade os brasileiros se encontravam – fato que ainda é percebido pela maioria –, porém, a experiência recente do *impeachment* contribuiu substancialmente com a transformação do olhar do eleitor para com o agente político.

Esses fatores, em apertada síntese, se constituíram como determinantes para um ensejo generalizado de mudança da figura mandatária, qual, em alguns pontos, observadas as devidas proporções, foi concretizado após a saída da equipe da ex-Presidente Dilma Rousseff.

Conclusão

O instituto do *impeachment* tem previsão nas Constituições Federais brasileiras desde a primeira Constituição Federal, no ano de 1891. O Estado Brasileiro, ainda como Estados Unidos do Brasil, na figura do poder Constituinte, já se deteu ao cuidado de positar as penas previstas para atuação ilícita do Chefe do Poder Executivo, o que fomenta a previsão de atuação harmônica dos Poderes já proposta à época.

A primeira Carta Magna seguiu o modelo norte-americano no que se refere ao *impeachment*, porém com peculiaridades e características próprias, destacadamente em relação aos crimes de responsabilidade, qual tinham previstos seus procedimento e julgamento definidos por lei ordinária.

Com o foco de se estabelecer uma “fiscalização pública” dos atos dos Presidente da República e demais funcionários públicos federais⁵² designados pela Constituição (1891), foram sancionadas, como previsto constitucionalmente, as Leis nº 27 e nº 30, em 1892, com o objetivo de elencar como se daria especialmente o processamento e julgamento do Presidente, bem como quais os crimes seriam configurados como de responsabilidade e, conseqüentemente, suas penalidades.

Atualmente, a Lei do *Impeachment* é a nº 1.079, de 1950, qual revogou integralmente as supracitadas leis do ano de 1892, sendo criada especificamente para definir os crimes de responsabilidade e regular o respectivo processo de julgamento.

A mencionada lei trouxe consigo uma substancial diferença para a aplicação das penalidades ao detentor da prática ilícita ao estar, por assim dizer, à frente da política nacional, como mandatário.

Dessarte, observa-se que, anteriormente, no texto das leis nº 27 e nº 30, de 1892, a pena de inelegibilidade era tão somente acessória à pena de perda do cargo, o que permitia ser adicionada ou não no objeto da condenação. Entretanto, pela inteligência do artigo 2º, da vigente Lei nº 1.079, de 1950, há a transformação

⁵²Na Constituição Federal de 1891, em seu artigo 33, *caput*, é elucidado a quem compete o julgamento dos funcionários federais, equiparados à competência de julgamento do Chefe do Executivo Federal. “Art. 33 - Compete, privativamente ao Senado julgar o Presidente da República e os demais funcionários federais designados pela Constituição, nos termos e pela forma que ela prescreve.”

desta que se configurava por acessória, para pena cumulativa à sanção de perda do cargo, sendo posteriormente fomentado pela CF/88, em seu artigo 52, parágrafo único.

Nesse diapasão, cabe salientar que os atos do Chefe do Poder Executivo, quando desvirtuados, sob a ótica delituosa, podem ser configurados em duas espécies: crimes de responsabilidade ou crimes comuns.

Os crimes de responsabilidade não são senão infrações político-administrativas elencadas na legislação federal, cometidas no exercício da função, por atentar contra a existência da União, o livre exercício dos Poderes do Estado, a probidade administrativa, a lei orçamentária, a segurança interna do País, o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais e o cumprimento das leis e decisões judiciais.

No que tange aos crimes comuns, estes têm suas regras quanto ao processamento previstas na Lei nº 8.038/90 e nos artigos 230 a 246, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (STF). Em consonância com o entendimento do STF, a expressão de “crime comum” abrange “todas as modalidades de infrações penais, o que se estende aos delitos eleitorais, alcançando até mesmo os crimes contra a vida e as próprias contravenções penais”⁵³.

De maneira semelhante ao que ocorre com os crimes de responsabilidade, também há um controle político de admissibilidade, quando da incidência de crimes comuns, a ser realizado pela Câmara dos Deputados, que autorizam ou não o recebimento da denúncia ou queixa-crime pelo STF, através, contudo, do voto de 2/3 (dois terços) de seus membros – como disposto no *caput* do artigo 86, CF/88.

O juízo natural para processo e julgamento do Presidente da República, previsto no artigo 86 da CF/88, para os crimes de responsabilidade, é o Senado Federal, anteriormente submetido ao juízo de admissibilidade pela Câmara dos Deputados.

Mesmo em fidelidade a critérios jurídicos, observa-se que o *impeachment* tem origem em causas políticas – incentivado, sobretudo, por considerações políticas e por objetivar resultados políticos – e isso ocorre mesmo quando o fato motivador do processamento seja a título penal – crime comum –, o que pode acarretar, a seu

53 MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 28. ed. – São Paulo: Atlas, 2012, p. 409.

tempo, na responsabilização da autoridade responsável a sanções criminais, e serem essas aplicáveis exclusivamente por parte do Poder Judiciário.

Nessa seara, no tocante ao *impeachment* do ex-Presidente da República Fernando Collor de Melo e da ex-Presidente Dilma Rousseff impende ressaltar que ambos os Presidentes “impeachmados” foram denunciados, processados e julgados pelas motivações previstas na Carta Magna e sob o rito previsto na legislação pátria, não havendo brecha alguma para argumentações favoráveis a teses de golpes de Estado. Isto é, ao contrário do defendido por ambos os destituídos, cada um em sua época, o processo de *impeachment* qual sofreram as conhecidas condenações não foi senão como oportunidade de fomento ao Estado Democrático de Direito, bem como instrumento para alcance da justiça pública.

Destaca-se, porém, que a presença desse processamento acabou por causar uma grande ferida no contexto histórico-político de uma nação, pelo fato de ser explicitado que um agente político ocupante do mais alto cargo na estrutura nacional e tem por função, em síntese, representar os interesses do Estado que chefia, atentou diretamente contra a própria motivação que ali o posicionou.

Essa análise se viu ainda mais realçada quando do primeiro caso de impedimento, pois se tratava do primeiro Presidente eleito após a redemocratização do país, momento pelo qual se necessitava de uma representatividade sólida, que fomentasse os princípios democráticos e uma atuação em estrita fidelidade ao texto constitucional recém promulgado.

Incontestavelmente, esse ingrediente foi no todo incrementado pela deficiência no campo da governabilidade no exemplo do governo da ex-Presidente Dilma, bem como a nebulosidade criada entre o Planalto e o Congresso, não de forma tão eminente como fora com Collor, porém caminhava na mesma direção – fato que é confirmado pela invenção da “decisão fracionada” pelo Senado, quando do momento condenatório de Dilma, que pôde revelar o último sopro de sua influência sobre a Casa, o que definitivamente não ocorreu com Collor.

Nesse sentido, antes de qualquer análise jurídica em torno do conteúdo do parágrafo único do artigo 52, CF/88, dever-se-ia observar, o critério de interpretação gramatical da norma constitucional, e prevenir, no caso em comento, interpretações extensivas que passam a construir um precedente negativo ao contexto histórico-

político do Brasil. Ao permitir-se, contudo, a leitura da preposição “com”⁵⁴, como se assim fosse “sem” ou, simplesmente “ou”, dá-se a impressão de, além de um acordo multipartidarista à condenação parcial, um resultado que sugere uma espécie de novo acordo linguístico da língua portuguesa.

O fato de que a Carta Maior figura o topo do ordenamento jurídico brasileiro é primordial, representado pelo princípio da supremacia da Constituição, de modo que, normas infraconstitucionais editadas antes da Constituição vigente que violem direitos nela previstos serão consideradas não recepcionadas e, as normas violadoras da Constituição editadas após sua edição, serão consideradas normas inconstitucionais, ou seja, vão de encontro ao texto constitucional, não devendo, portanto, subsistir.

Ocorre que a possibilidade da votação em separado solicitada pelo Senador representante do grupo apoiador da ex-Presidente – e derradeiramente aceita e corroborada pelo Presidente do Processo de *Impeachment* – foi embasada no Regimento Interno do Senado Federal, no teor do artigo 312, inciso II, e em seu parágrafo único, inciso I, qual fundou-se no fato de o termo “proposição” se referir a toda matéria sujeita à deliberação, incluindo aí o julgamento da ex-mandatária da República. Essa possibilidade foi arguida pelo fato de a Lei do *Impeachment*, em seu artigo 38, prever a possível aplicação do Regimento Interno das Casas Legislativas subsidiariamente, no que couber, ao constitucionalmente disposto.

No passo de uma interpretação conforme o art. 38 da Lei nº 1.079 de 1950, qual elenca a possibilidade de aplicação subsidiária dos Regimentos Internos da Câmara e do Senado ao processo de *impeachment*, necessária se faz a consideração de que essa previsão deve, impreterivelmente, observar sua compatibilidade com os preceitos legais e constitucionais pertinentes.

Posto isso, a votação pela condenação ou não da Presidente da República, como observada a clareza solar do texto constitucional, não ampara a subsidiariedade prevista na Lei Infraconstitucional, tampouco no Regimento Interno do Senado, no passo que o objeto do artigo 52, CF/88, em seus incisos e parágrafo, supre, no todo, as orientações procedimentais aplicáveis à votação dos respectivos

⁵⁴**Dicionário Aurélio de Português Online**, Disponível em <<https://dicionariodoaurélio.com/com>>.

Acesso em 19 mar. 2018, 15h30. Preposição “com”: “Elemento que significa ligação, simultaneidade, perfeição, intensidade; Estabelece várias relações: companhia, modo, instrumento, causa”.

juizadores.

Na contramão constitucional, o Presidente do processo de impedimento, Ministro Lewandowski, acolheu o pedido de fracionamento da votação e foram realizadas duas votações: i) na primeira, Dilma foi condenada a perder o cargo de Presidente da República Federativa do Brasil. Desse modo, os Senadores votaram no sentido de aplicar a primeira sanção (perda do mandato), resultando o placar de 61 (sessenta e um) votos “sim” e 20 (vinte) votos “não”; ii) na segunda, os Senadores decidiram que Dilma não deveria ficar inabilitada para o exercício de funções públicas por oito anos. Em síntese, os Senadores votaram no sentido de simplesmente não se aplicar a segunda sanção à condenada na primeira votação. Restaram 42 (quarenta e dois) votos “sim” (pela aplicação da sanção), 36 (trinta e seis) votos “não”, além de 3 (três) abstenções. Isto posto, para a aplicação da punição da inabilitação por oito anos, assim como foi para a perda do mandato, eram necessários 2/3 (dois terços) dos Senadores (art. 52, § único, CF/88), ou seja, no mínimo, 54 (cinquenta e quatro) votos “sim”. Curiosamente, 19 (dezenove) Senadores entenderam por minimizar a sanção aplicável, o que escancarou o teor político das negociações ocorridas ao redor do julgamento.

Essa foi a interpretação dada pelo Min. Lewandowski, baseada no fato de que, à época do caso Collor, o STF entendeu que as sanções eram autônomas, ocorrendo, então, um precedente judicial para tratá-las como autônomas. Contudo, ele acabou por aplicar um precedente que não era o mesmo da situação recente, tendo em vista as particularidades daquele julgamento, principalmente devido à renúncia do ex-Presidente Collor, fazendo com que figurem situações completamente distintas.

Importante frisar que o fato de o STF no Mandado de Segurança nº 21.689/DF ter exposto que as penas são autônomas, não significa que elas devam ser votadas de forma separada e diferente. O STF, sobretudo, afirmou que elas eram autônomas simplesmente para sustentar que o fato de o ex-Presidente ter renunciado não significaria que a inabilitação não devesse mais ser votada.

No caso Collor, como propriamente renunciou, ficou, por vontade própria, desprovido do cargo. Dessa maneira, não havia mais pena de perda do cargo a ser analisada pelo Senado. Logo, a votação sobre a pena da perda do cargo ficou

prejudicada, ou seja, "perdeu o objeto". A tese de Collor, portanto, era a de que a inabilitação seria uma pena acessória à sanção da perda do cargo. Nesse contexto, como não se votou a perda do cargo – porque já não era mais ocupado por ele –, não se deveria votar também a inabilitação, ao considerar que "o acessório segue o principal", ou seja, a votação sobre a inabilitação também deveria ser julgada prejudicada.

Foi unicamente por essa razão que o STF, no MS nº 21.689/DF afirmou que as penas são autônomas porque a renúncia, que gera o prejuízo da pena de perda do cargo, não significa que a pena de inabilitação também fique prejudicada e não precise mais ser votada. No entanto, no voto do Min. Carlos Velloso foi categórico ao cravar que a sanção de perda do cargo e a pena de inabilitação são autônomas, mas são também cumulativas, ou seja, ambas devem ser aplicadas, por não se tratar de penas alternativas.

Incumbe enfatizar que o Presidente do STF obtinha por função prefacial assegurar a aplicabilidade das regras constitucionais, porém, ao oportunizar aos Senadores tal interpretação, acabou por resultar em um descumprimento do texto Constitucional, até mesmo porque uma norma com tamanha clareza não comporta interpretação extensiva.

Percebe-se, assim, que incorreu em erro o Presidente do STF ao fracionar as duas votações, o que resultou em sanções alternativas. Nesse dado momento, há de se concluir pela ocorrência de inconstitucionalidade, tendo em vista que foi contrariado o texto literal do parágrafo único do artigo 52, da Constituição Federal de 1988. A inconstitucionalidade, dessarte, está na conduta do presidente do processo de impedimento em agir com excesso de poder ao separar as sanções previstas no supracitado art. 52, CF/88, e afronta, assim, a expressa previsão constitucional.

Logo, o parágrafo único do artigo 52 da Carta Maior é muito claro ao dizer que, no caso de crime de responsabilidade praticado pelo Presidente da República, a condenação imposta será "perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública". Contudo, a expressão "perda do cargo, com inabilitação" não transmite senão a ideia de cumulação – não de alternatividade ou escolha. Caso a intenção do constituinte originário fosse permitir a dispensa da segunda sanção (inabilitação), teria utilizado-se da seguinte locução: "perda do

cargo, com ou sem inabilitação".

Nesse diapasão, incumbe também mencionar o artigo 33 da Lei nº 1.079/50, pois determinou que "(...) no caso de condenação, o Senado por iniciativa do Presidente fixará o prazo de inabilitação do condenado para o exercício de qualquer função pública", que permite o entendimento de que a decisão condenatória no âmbito de um processo de *Impeachment*, por si só, já autorizaria o Presidente do Senado Federal e do Processo de Impedimento a fixar o prazo de inabilitação para o exercício de qualquer função pública, a ser cumprido pela autoridade condenada.

Em suma, verificou-se que a previsão constitucional das penas aplicáveis à autoridade que incorre, como no caso em tela, em crime de responsabilidade no decorrer de seu mandato foi, em parte, inobservada, quais sejam: perda do mandato com inabilitação por oito anos das funções públicas. Em derradeiro, portanto, o passo da opção pela fragmentação da decisão, no tocante às sanções, restou em inconstitucionalidade, por desatender o quanto dispõe o artigo 52, parágrafo único, CF/88, qual desembocou na parcialidade da aplicação constitucional da pena.

Referência

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Áudio da Assembleia Nacional Constituinte**: arquivo do Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação e a Coordenação de Histórico de Debates da Câmara dos Deputados. Disponível em:

<<http://imagem.camara.gov.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=7743>>

Acesso em: 10 Ago 2017, 20h17.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>

Acesso em: 23 ago. 2017, 15h30.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília: Senado Federal, 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº. 21.689/DF**, rel. min. Carlos Velloso, julgado em 16-12-1993, P, Diário de Justiça, 7 de abril de 1995.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 234.223/DF**, rel. Min. Octavio Gallotti, 1ª Turma. Decisão: 1º.set.1998 – Informativo STF nº121, set. 1998.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança no. 34.394/DF**, rel. min. Rosa Weber, disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5044698>> Acesso em: 25 mar. 2018, 20h05.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança no. 34.372/DF**, rel. min. Rosa Weber, disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5043403>> Acesso em: 25 mar. 2018, 20h07.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança no. 34.375/DF**, rel. min. Rosa Weber, disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5043544>> Acesso em: 25 mar. 2018, 20h08.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança no. 34.376/DF**, rel. min. Rosa Weber, disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5043549>> Acesso em: 25 mar. 2018, 20h15.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança no. 34.377/DF**, rel. min. Rosa Weber, disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5043553>> Acesso em: 25 mar. 2018, 20h17.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança no. 34.378/DF**, rel. min. Rosa Weber, disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5043584>> Acesso em: 25 mar. 2018, 20h19.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança no. 34.379/DF**, rel. min. Rosa Weber, disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5043753>> Acesso em: 25 mar. 2018, 20h23.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança no. 34.383/DF**, rel. min. Rosa Weber, disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5044804>> Acesso em: 25 mar. 2018, 20h24.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança no. 34.391/DF**, rel. min. Rosa Weber, disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5044636>> Acesso em: 25 mar. 2018, 20h26.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança no. 34.403/DF**, rel. min. Rosa Weber, disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5048499>> Acesso em: 25 mar. 2018, 20h28.

Dicionário Aurélio de Português Online, Disponível em <<https://dicionariodoaurélio.com/com>>. Acesso em 19 mar. 2018, 15h30.

EMPRESA BRASILEIRA DE COMUNICAÇÃO. **Ex-presidente do STF diz que processo de *impeachment* de Dilma tem base jurídica**. Entrevista à Elaine Patricia Cruz. Disponível em: <goo.gl/Dw7Fa2>. Acesso em 13 Nov 2017, 22h45.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 38. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 39. ed., rev. E atual. - São Paulo: Saraiva, 2013.

HIGINO, José. **Discursos: Anais do Senado Federal**. (Sessão de 1891). Rio de Janeiro, 1892.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional** – 28. ed. – São Paulo: Atlas, 2012.

PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O *impeachment*: aspectos da responsabilidade política do presidente da república**. 3. ed. ampliada - São Paulo: Saraiva.

PUCCINELLI JÚNIOR, André. **Curso de Direito Constitucional**. 3.ed. - São Paulo: Saraiva, 2013.

ROSA, Márcio Fernando Elias. **Direito administrativo**. - 9. ed. rev. e atual. - São Paulo: Saraiva, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 5. ed. - São Paulo: Malheiros, 2001.

SOARES, Humberto Ribeiro. **IMPEACHMENT: crimes de responsabilidade do Presidente da República**. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 1993.

VILLA, Marco Antônio. **Collor presidente: trinta meses de turbulências, reformas, intrigas e corrupção**. 1.ed. - São Paulo: Record, 2016.

Anexo A

SENADO FEDERAL como Órgão Judiciário

SENTENÇA

I - Relatório

No dia 02 de dezembro de 2015, a Presidência da Câmara dos Deputados recebeu e autuou a Denúncia por Crime de Responsabilidade (DCR) nº 1, de 2015, oferecida por Miguel Reale Júnior, Hélio Pereira Bicudo e Janaína Conceição Paschoal, subscrita pelo Advogado Flávio Henrique Costa Pereira contra a Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, atribuindo-lhe a prática, em tese, dos crimes de responsabilidade tipificados no art. 85, V, VI e VII, da Constituição Federal, e art. 4, V e VI, art. 9, itens 3 e 7, art. 10, itens 6 a 9 e art. 11, item 3, todos da Lei 1.079/1950.

Na sequência, em 11 de abril de 2016, a Comissão Especial destinada a apresentar parecer sobre a matéria na Câmara dos Deputados opinou pela *“admissibilidade da acusação e a consequente autorização para a instauração, pelo Senado Federal, do processo de crime de responsabilidade”*.

Em sessão deliberativa extraordinária realizada em 17 de abril de 2016, o Plenário da Câmara dos Deputados *“autorizou a abertura de processo contra a Presidente da República, por crime de responsabilidade”*, mediante voto favorável de 367 (trezentos e sessenta e sete) de seus membros, *“em virtude da abertura de créditos suplementares por Decreto Presidencial, sem a autorização do Congresso Nacional (Constituição Federal, art. 85, IV e art. 167, V; e Lei nº 1.079, de 1950, art. 10, item 4 e art. 11, item 2), e da contratação ilegal de operações de crédito (Lei nº 1.079, de 1950, art. 11, item 3)”*.

Ato contínuo, em 19 de abril de 2016, a matéria foi lida no Plenário do Senado Federal, cumprindo registrar que a Comissão Especial do Processo de

SENADO FEDERAL
como Órgão Judiciário

Impeachment foi regularmente eleita em 25 de abril de 2016 para o processamento da DEN nº 1/2016.

Instalada no dia subsequente, havendo sido escolhido o Senador Raimundo Lira como Presidente e designado como relator o Senador Antonio Anastasia, a referida Comissão passou a examinar os termos da acusação: em 28 de abril de 2016, a Comissão Especial ouviu os denunciante Miguel Reale Júnior e Janaina Paschoal. No dia seguinte, o Dr. José Eduardo Martins Cardozo, o Ministro de Estado da Fazenda, Nelson Barbosa, e a então Ministra da Agricultura e Pecuária, Kátia Abreu foram ouvidos. Finalmente, em 2 e 3 de maio de 2016, procedeu-se à oitiva dos especialistas indicados pela acusação e pela defesa.

No dia 6 de maio de 2016, a Comissão Especial aprovou parecer preliminar pela admissibilidade do processo, que veio a ser aprovado pelo Plenário do Senado Federal na sessão do dia 11 de maio de 2016, por 55 (cinquenta e cinco) votos, admitindo o processamento da denúncia nesta Casa e determinando a abertura de prazo para que a acusada respondesse à imputação, com o que teve início a fase de instrução.

No dia 12 de maio, a acusada foi citada, suspensão de suas funções – por força do que dispõe o art. 86, § 1º, II, da Constituição Federal (CF) – e o processo formalmente instaurado.

No mesmo dia, assumi a Presidência do Senado Federal, para os fins de que trata o art. 52, parágrafo único, da Constituição Federal.

A denunciada apresentou, em 1º de junho de 2016, defesa escrita, arrolou testemunhas e requereu a produção de provas.

No dia 2 de junho, a Comissão Especial do Processo de *Impeachment* deliberou sobre os requerimentos de produção de provas dos denunciante, da denunciada e dos Senadores.

SENADO FEDERAL
como Órgão Judiciário

Consecutivamente, em 6 de junho, a Comissão Especial estabeleceu o cronograma dos trabalhos para a fase de instrução.

Ao todo, entre os dias 08 e 29 de junho de 2016, foram ouvidas 2 (duas) testemunhas indicadas pela acusação, 36 (trinta e seis) testemunhas e 2 (dois) informantes arrolados pela defesa, sem prejuízo da oitiva de 4 (quatro) testemunhas do juízo.

Ainda durante a fase instrutória, foi constituída uma Junta Pericial, composta por 3 (três) servidores efetivos do Senado Federal, a qual apresentou laudo, respondeu a quesitos oferecidos pelos denunciante, pela denunciada e pelos Senadores e submeteu-se a esclarecimentos.

Paralelamente, foram apresentados laudos elaborados pelos assistentes técnicos da acusação e da defesa e, finalmente, realizada a oitiva do perito coordenador da junta e dos assistentes técnicos.

No dia 6 de julho, data marcada para o interrogatório da Presidente da República, houve a leitura de depoimento escrito por seu advogado.

Por fim, em 7 de julho, foi aberto prazo sucessivo para as alegações finais escritas da acusação e da defesa, recebidas, respectivamente, nos dias 12 e 28 de julho de 2016.

Sobreveio, então, o parecer do Relator, com proposta de "emendatio libeli" para os fatos descritos na denúncia como "realização de operações de crédito com instituição financeira controlada pela União (pedaladas fiscais)" subsumindo-os ao disposto no art. 10, itens 6 e 7, da Lei 1.079/50, mantida, no mais, a definição jurídica originalmente proposta para a imputação remanescente.

SENADO FEDERAL
como Órgão Judiciário

Inobstante a apresentação de voto em separado da Senadora Vanessa Grazziotin e outros Senadores, tal relatório foi discutido e aprovado pela Comissão Especial, na data de 02 de agosto.

Na sequência, em 09 de agosto, sob a minha presidência, o Senado Federal, como órgão judiciário, em sessão plenária, aprovou o referido parecer e pronunciou a acusada pela prática, em tese, dos crimes de responsabilidade a ela imputados.

No dia seguinte, foi oferecido libelo acusatório, com respectivo rol de testemunhas, imputando à Presidente da República, em síntese, a abertura de créditos suplementares sem a autorização do Congresso Nacional e a realização de operações de crédito com instituição financeira controlada pela União.

Na contrariedade ao libelo, a defesa refutou as imputações, arguindo, em suma, que não houve a abertura de crédito suplementar sem autorização legislativa e que o atraso no pagamento de subvenções a banco oficial para a agricultura não pode ser tido como operação de crédito com instituição financeira.

Durante a fase de julgamento, iniciada em 25 de agosto passado próximo, após resolver 18 (dezoito) questões de ordem, foram colhidos os depoimentos de 1 (um) informante e 1 (uma) testemunha de acusação, bem como de 3 (três) testemunhas e 2 (dois) informantes arrolados pela defesa. Em seguida, após o pronunciamento da acusada, realizou-se o seu interrogatório, ocasião em que, por cerca de 11 (onze) horas e 35 (trinta e cinco) minutos, respondeu às perguntas de 48 (quarenta e oito) Senadores, da acusação e da defesa, sem limitação de tempo, inclusive no tocante à sua fala inicial.

Ao final, foram realizados os debates orais entre as partes, bem como a discussão da matéria pelas Senhoras e pelos Senhores Senadores, oportunidade em que

SENADO FEDERAL
como Órgão Judiciário

63 (sessenta e três) parlamentares fizeram uso da Tribuna por até 10 (dez) minutos cada.

O presente processo contém, até o momento, 72 volumes e cerca de 27.000 páginas.

Esse é o relatório, em cumprimento ao que estabelece o art. 67 da Lei nº 1.079/50.

II - Fundamentação

Segundo a acusação, a Presidente da República cometeu os crimes de responsabilidade em virtude da tomada de empréstimos junto à instituição financeira controlada pela União, bem como pela abertura de créditos suplementares sem autorização do Congresso Nacional.

Alegou-se que *“a tomada de empréstimos vedados de instituições financeiras públicas, sem a respectiva contabilização (...) impossibilitou que a população tivesse exata dimensão da real situação econômica e financeira do país”* (fl. 1 do Libelo Acusatório).

Sustentou-se, nessa linha, que *“o Banco Central e o Tesouro Nacional não contabilizavam os débitos”* enquanto *“as instituições financeiras lançavam os créditos, deixando evidente a relação de mútuo havida e a vontade deliberada do Governo Central de esconder os fatos”* (fls. 5 e 6 do Libelo Acusatório).

Assim,

“conforme inicialmente estimado pelo TCU, as operações de crédito contestadas teriam permitido que, em 2014, a dívida pública federal fosse subdimensionada em R\$ 40,2 bilhões e o resultado primário superestimado em R\$ 7,1 bilhões.

SENADO FEDERAL
como Órgão Judiciário

(...)

Em 2015 esse passivo continuou a crescer e atingiu R\$ 58,7 bilhões em novembro. Depois disso, quando não mais cabiam recursos contra a decisão do TCU pela ilegalidade das operações, a União procedeu, em dezembro, ao equacionamento dos valores em atraso, outrora postergados” (fls. 44 e 45 do Parecer 726/2016 do Senador Antonio Anastasia).

Quanto à “*edição de decretos, abrindo crédito suplementar, sem a devida autorização do Congresso Nacional*” argumenta-se que isso resultou “*em afronta à constitucional separação dos poderes*” (fl. 1 do Libelo Acusatório).

Isso porque tais “*amparada em metas fiscais constantes unicamente de projetos de lei, a Presidente da República editou, tanto em 2014 como em 2015, decretos de abertura de créditos suplementares que ampliaram despesas autorizadas pela lei orçamentária. De acordo com o TCU, esses atos foram editados sem lastro fiscal, ou seja, de modo incompatível com a obtenção da meta em vigor no momento da sua edição*” (fl. 51 do Parecer 726/2016 do Senador Antonio Anastasia).

III - Dispositivo

O Senado Federal entendeu que a Senhora Presidente da República DILMA VANA ROUSSEFF cometeu os crimes de responsabilidade consistentes em contratar operações de crédito com instituição financeira controlada pela União e editar decretos de crédito suplementar sem autorização do Congresso Nacional previstos nos art. 85, inciso VI, e art. 167, inciso V, da Constituição Federal, bem como no art. 10, itens 4, 6 e 7, e art. 11, itens 2 e 3, da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, por 61 votos, havendo sido registrados 20 votos contrários e nenhuma

SENADO FEDERAL
como Órgão Judiciário

abstenção, ficando assim a acusada condenada à perda do cargo de Presidente da República Federativa do Brasil.

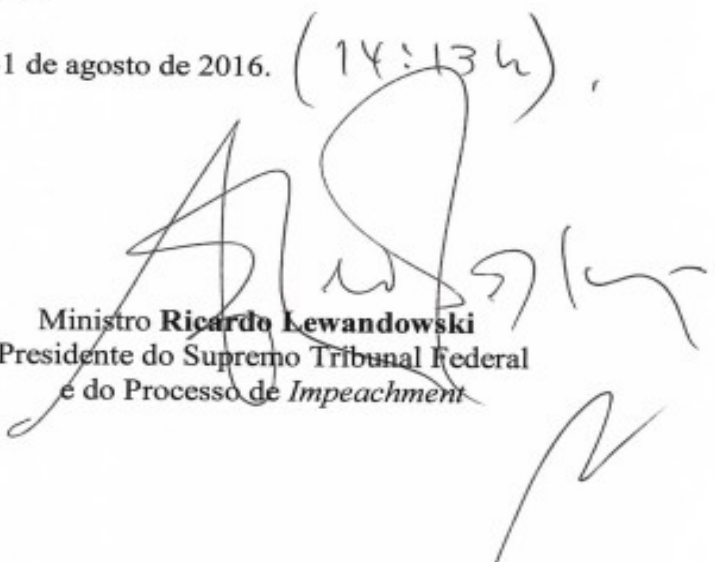
Em votação subsequente, o Senado Federal decidiu afastar a pena de inabilitação para o exercício de cargo público, em virtude de não se haver obtido nesta votação 2/3 dos votos constitucionalmente previstos, tendo-se verificado 42 votos favoráveis à aplicação da pena, 36 contrários e três abstenções.

Esta sentença, lavrada nos autos do processo, constará de resolução do Senado Federal, será assinada por mim e pelos Senadores que funcionaram como juízes, transcrita na Ata da sessão e, dentro desta, publicada no Diário Oficial da União, no Diário do Congresso Nacional (art. 35 da Lei nº 1.079/50) e no Diário do Senado Federal.

Tal decisão encerra formalmente o processo de *impeachment* instaurado contra a Presidente da República no Senado Federal no dia 12 de maio de 2016.

Façam-se as comunicações ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República em exercício, aos Excelentíssimos Senhores Presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e à Excelentíssima Senhora Vice-Presidente do Supremo Tribunal Federal.

Brasília, 31 de agosto de 2016.

(14:13h),

Ministro **Ricardo Lewandowski**
Presidente do Supremo Tribunal Federal
e do Processo de *Impeachment*

Anexo B – MS 34.379 DF

Supremo Tribunal Federal

MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 34.379 DISTRITO FEDERAL

RELATORA	: MIN. ROSA WEBER
IMPTE.(S)	: ALVARO FERNANDES DIAS
ADV.(A/S)	: REGINALDO LOPES MINARÉ
IMPDO.(A/S)	: PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
IMPDO.(A/S)	: PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
LIT.PAS.(A/S)	: DILMA VANA ROUSSEFF
ADV.(A/S)	: JOSÉ EDUARDO MARTINS CARDOZO E OUTRO(A/S)

Vistos etc.

1. Trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado por Álvaro Fernandes Dias, Senador da República, contra ato imputado ao Presidente do Processo de *Impeachment* no Senado Federal, Ministro Ricardo Lewandowski, e ao Presidente do Senado, Renan Calheiros, por meio do qual cindida em duas votações distintas a análise do pedido de perda do cargo com a inabilitação para o exercício de função pública, da Presidente da República, na fase final do julgamento daquele processo.

2. Afirma, o impetrante, deter legitimidade ativa para a impetração com amparo na jurisprudência desta Suprema Corte que confere ao parlamentar direito subjetivo ao devido processo legislativo.

3. Sustenta que a decisão impugnada ofendeu o art. 52, parágrafo único, da Constituição Federal, uma vez decorrência imediata da condenação a inabilitação para exercício de função pública, e inexistente previsão constitucional para votação em apartado. Inconstitucional, portanto, a condução dos trabalhos do Senado pelas autoridades coatoras, mormente quando não se adotou a opção de colocar em votação

Supremo Tribunal Federal

MS 34379 MC / DF

prévia a própria possibilidade de cisão dos escrutínios.

4. Deduzidos os seguintes pedidos:

“Requer-se, portanto, a suspensão imediata dos efeitos da segunda votação realizada pelo Senado Federal, na Sessão Deliberativa Extraordinária, encerrada no dia 31 de agosto de 2016. (...)”

Ao final, no mérito, requer-se, respeitosamente, a concessão em definitivo da ordem mandamental para anular a segunda votação realizada pelo Senado Federal, encerrada no dia 31 de agosto de 2016, retirando do mundo jurídico o seu resultado, reconhecendo a inconstitucionalidade da possibilidade de votações separadas para a perda do cargo de Presidente da República em processo de *impeachment* e a inabilitação para o exercício da função pública” (inicial, fl. 9).

5. Por meio de despacho prolatado em 06.9.2016 (evento 10), assinei prazo para que o impetrante emendasse a inicial, requerendo a citação da litisconsorte passiva necessária, Dilma Vana Rousseff, sob pena de extinção do processo sem resolução do mérito.

6. Ante o comparecimento espontâneo de Dilma Vana Rousseff aos autos, por meio de petição de apresentação de defesa (evento 6), ficou prejudicado o comando de emenda à inicial, tendo sido determinada a retificação da autuação, a fim de incluí-la como litisconsorte passiva necessária (evento 14).

É o relatório.

Decido o pedido de medida liminar.

1. DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA E PREMISSAS. Entre os dias 1º e a presente data, foram distribuídos à minha relatoria doze mandados de segurança que, ressalvadas particularidades a respeito das quais me

Supremo Tribunal Federal

MS 34379 MC / DF

manifestarei a seguir, compartilhavam pretensão de impugnar ato praticado na data de 31.8.2016, quando o Senado Federal deliberou, em votações separadas, pela procedência da denúncia deduzida em desfavor da Presidente da República e pela não aplicação de sua inabilitação para exercício de qualquer função pública.

Dado que a Constituição Federal prevê duas espécies de mandado de segurança, o individual (art. 5º, LXIX) e o coletivo (art. 5º, LXX), nove ações se reportaram àquela primeira categoria: seis deles impetrados por pessoas físicas ou associação civil; dois, por Senadores da República; um, por Deputado Federal. A lista se completa com a soma de três mandados de segurança coletivos, estes impetrados por partidos políticos.

No amplo contexto das doze demandas, portanto, há uma série de variáveis que podem ou não implicar resultados distintos, de acordo com a importância que assumem. Tal importância, por sua vez, decorre da influência de certas premissas absolutamente necessárias à compreensão da controvérsia, e que são, basicamente, três: (i) a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a respeito do direito subjetivo do parlamentar para impetração de mandado de segurança; (ii) a caracterização, na hipótese, do devido processo legislativo a ser defendido por aquela via; e (iii) os próprios aspectos instrumentais da ação eleita, como continente no qual a controvérsia está sendo veiculada.

2. DIREITO SUBJETIVO DO PARLAMENTAR. A afirmação do direito subjetivo do parlamentar para questionar, individualmente, atos praticados no âmbito da Casa Legislativa à qual se vincula remonta ao início da década de 1980, a partir do precedente firmado no MS nº 20.257/DF, Pleno, Relator para acórdão Ministro Moreira Alves, DJ de 27.02.1981. Naquele caso, esta Suprema Corte se deparou com hipótese peculiar, diante da insurgência de dois Senadores da República contra o trâmite de Propostas de Emenda Constitucionais que tinham por objetivo estender o prazo de mandato dos então Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores. Alegou-se, àquela altura, que o simples trâmite de tais propostas estaria vedado pelo art. 47, § 1º, da Constituição Federal,

Supremo Tribunal Federal

MS 34379 MC / DF

segundo o qual “*não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a Federação e a República*”. Nesse contexto, a mera omissão em relação ao dever de arquivar proposta tendente a abolir, na visão dos impetrantes, o regime republicano representativo (este baseado na eleição periódica de representantes para os cargos do Executivo e Legislativo) já daria ensejo ao reconhecimento de violação da Constituição.

Durante o julgamento (e no que importa à presente controvérsia), o Supremo Tribunal Federal superou o entendimento segundo o qual seria vedado ao Poder Judiciário intervir “*no Congresso Nacional para impedir que este pratique ato de seu ofício*” (voto do Ministro Soares Muñoz) para afirmar, nos termos do voto do Ministro Moreira Alves, que, constatada inconstitucionalidade no “*próprio andamento do processo legislativo*”, diante de deliberação a respeito de assunto vedado, caberia “*ao Poder Judiciário – nos sistemas em que o controle da constitucionalidade lhe é outorgado – impedir que se desrespeite a Constituição*”, pois “*na guarda da observância desta, está ele acima dos demais Poderes, não havendo, pois, que falar-se, a esse respeito, em independência*”.

Nos anos seguintes, o desenvolvimento das hipóteses de controle judicial de atos legislativos foi longo e profícuo. Não é o caso aqui de descrever essa evolução pormenorizadamente. Basta, a título exemplificativo, citar a questão, hoje consolidada, do direito da minoria a ver instauradas as Comissões Parlamentares de Inquérito por ela requisitadas, quando cumpridos os requisitos para tanto (nesse sentido, o MS nº 24.831/DF, Pleno, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 04.8.2006, e, de minha relatoria, decisão monocrática no MS nº 32.885/DF, DJe de 28.4.2014), sem que a maioria possa obstar, por simples oposição de vontade, o exercício dessa prerrogativa político-jurídica constitucionalmente assegurada.

3. CONSEQUÊNCIAS. Se a jurisprudência desta Suprema Corte atribui legitimidade ativa para impetração de mandado de segurança ao parlamentar, diante de ato praticado no âmbito dos trabalhos da Casa Legislativa ao qual aquele se vincula, naturalmente falta legitimidade

Supremo Tribunal Federal

MS 34379 MC / DF

para que o cidadão, ou associação civil, impetre mandado de segurança buscando o mesmo tipo de tutela.

Essa a conclusão que expus no julgamento do primeiro grupo de ações a mim distribuídas no contexto da presente controvérsia (MS nº 34.372/DF, 34.375/DF, 34.376/DF, 34.377/DF, 34.383/DF e 34.391/DF), quando, no sexto dia do mês corrente, indeferi as iniciais respectivas. Ao fazê-lo, nos termos das decisões proferidas, reporte-me aos seguintes julgados: MS nº 24.667 AgR/DF, Pleno, Relator Ministro Carlos Velloso, DJ de 23.4.2003, MS nº 32.033/DF, Pleno, Relator para acórdão Ministro Teori Zavascki, DJe de 18.02.2014, MS nº 32.052 AgR/DF, Pleno, Relator Ministro Dias Toffoli, DJe de 19.12.2014, MS nº 33.844 AgR/DF, Pleno, Relator Ministro Celso de Mello, DJe de 24.11.2015 e MS nº 33.705 AgR/DF, Pleno, Relator Ministro Celso de Mello, DJe de 29.3.2016.

Também fiz referência ao MS nº 21.303 AgR/DF, Pleno, Relator Ministro Octavio Gallotti, DJ de 02.8.1991, cuja sintética ementa resume perfeitamente a questão: *“Mandado de segurança requerido pelo impetrante na qualidade de cidadão brasileiro, contra ato de Comissão da Câmara dos Deputados tendente a possibilitar a adoção da pena de morte, mediante consulta plebiscitária. Falta de legitimidade ativa do Requerente, por falta de ameaça concreta a direito individual, particularizado em sua pessoa”*. Nesse caso, aliás, o *mandamus* dizia respeito ao trâmite de Proposta de Emenda Constitucional versando sobre tema que, no entender do impetrante, estaria vetado à própria deliberação, nos exatos termos em que proposto o MS nº 20.257/DF, *supra* referido. Conquanto similares as bases fáticas das duas hipóteses, as conclusões foram radicalmente diferentes, evidenciando, apenas neste último caso, a inadequação entre via processual eleita e a pretensão de defesa de interesses gerais pelo cidadão.

Em resumo, conforme tive oportunidade de consignar em anterior manifestação de minha lavra (MS nº 34.190/DF, DJe de 11.5.2016), *“a legitimidade ativa para impugnação de atos de natureza puramente legislativa é (...) concedida apenas aos próprios parlamentares, a partir de construção jurisprudencial desenvolvida por esta Suprema Corte. Na gênese de tal*

Supremo Tribunal Federal

MS 34379 MC / DF

prerrogativa está o exercício do mandato parlamentar, fonte de direito público subjetivo a ser defendido como forma de evitar que Deputado ou Senador tome parte de processo legislativo viciado.”

Essa compreensão traz, ainda, influxos potenciais sobre outras particularidades de algumas das ações restantes.

Antes de expor tais implicações, porém, há um recorte metodológico que precisa ficar explícito para evitar eventual má compreensão do alcance e do impacto do que se está a declarar nesta oportunidade. A declaração de ilegitimidade ativa de alguns dos impetrantes, por decisão de minha relatoria, está – penso eu – embasada em sólida e unívoca leitura dos precedentes aplicáveis à espécie. Não fosse o caso, ter-se-ia tema a respeito do qual manifestação monocrática, mormente terminativa, já não seria a melhor escolha.

Entendo que há dois desdobramentos particulares da compreensão derivada da legitimidade conferida apenas ao parlamentar no tocante à impugnação de atos legislativos que estão a exigir cautela, no sentido de que se encontram reservadas, de modo próprio, à manifestação do Plenário desta Suprema Corte. O primeiro diz respeito à legitimidade de Deputado Federal para questionar ato legislativo do qual não tomou parte porque praticado no âmbito de competência própria da outra Casa, qual seja, o Senado Federal. Sobre essa possibilidade, é possível em tese adotar interpretação ampliativa ou restritiva, a partir da jurisprudência existente.

A segunda questão se refere ao cabimento de mandado de segurança coletivo impetrado por partidos políticos. Trata-se de tema palpitante cujo exame pelo colegiado poderia ter sido realizado no bojo do recente MS nº 34.070/DF, se esta impetração não tivesse perdido objeto precocemente. De qualquer sorte, na decisão liminar então proferida em 18.3.2016, o Relator, Ministro Gilmar Mendes, reconheceu que o entendimento restritivo adotado pelo precedente firmado no julgamento do RE nº 196.184/AM, Relatora Ministra Ellen Gracie, DJ de 08.11.2004, estaria a merecer nova discussão pelo colegiado, porque *“a concretização do dispositivo constitucional que prevê a legitimidade do uso do mandado de*

Supremo Tribunal Federal

MS 34379 MC / DF

segurança coletivo por partido político ainda é uma obra em andamento”.

Respeitados os limites de atuação monocrática do Relator em relação ao colegiado, reservo-me a prerrogativa de me manifestar definitivamente sobre esses temas, com a profundidade que eles exigem, no momento oportuno. A presente decisão se limita ao exame de pedido de liminar. Esse tipo de juízo, como é cediço, tem natureza nitidamente perfunctória, de modo a não exaurir de forma alguma a extensão e complexidade dos temas postos em discussão. Por isso, tais juízos são também provisórios, vigorando até o julgamento final pelo órgão colegiado, destino natural dos processos de competência dos Tribunais em geral. Por ora, portanto, admito como cabíveis as impetrações, sem prejuízo, porém, da possibilidade de reexame do tema em ocasião vindoura.

4. ASPECTOS MATERIAIS DA CONTROVÉRSIA. Sempre que em pauta a análise judicial de atos legislativos, coloca-se naturalmente a questão dos limites desse exame. É extensa a história da doutrina e da jurisprudência relativas às chamadas questões políticas e aos atos *interna corporis*. Trata-se de história que remonta ao ano de 1.893, quando Rui Barbosa defendeu em juízo, pela primeira vez, a prerrogativa judicial de declarar inconstitucionalidade de ato praticado pelo Poder Executivo (consistente na declaração e na adoção de medidas práticas restritivas de direitos individuais durante estado de sítio). Os apontamentos forenses de Rui Barbosa foram recolhidos em volume intitulado “*Os actos inconstitucionaes do Congresso e do Executivo ante a Justiça Federal*”, e editados naquele mesmo ano (Capital Federal: Companhia Impressora, 1.893).

Em 1910, Rui Barbosa revisitaria o tema, com a publicação de outro trabalho também originado das lides forenses (*O direito do Amazonas ao Acre septentrional*. Rio de Janeiro: Typ. do Jornal do Commercio, 2 volumes). Desde aquela época, consignava Rui que “*materia de questões meramente politicas será o exercício destes, enquanto encarados na esphera discricionaria do Estado, nessa região de conveniencias opinativas e apreciações arbitrarías, onde a autoridade não se encontra com direitos fixados na lei*

Supremo Tribunal Federal

MS 34379 MC / DF

fundamental” (ob. cit., p. 181). Com amparo nas lições dos autores norte-americanos, o núcleo meritório do ato estatal, a escolha política naquilo que esta possui de mais próprio no campo de atuação legislativa ou executiva, sempre se considerou objeto colocado a salvo de intervenção judicial.

Não é este, porém, o momento apropriado para discorrer sobre a longa evolução das relações entre direito e política sob a ótica da convivência entre os Poderes da República, hoje disciplinada pelo art. 2º da Constituição Federal, segundo o qual *“são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”*. Interessa propriamente estabelecer que, por um lado, há ampla aceitação na jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal a respeito da existência de um *devido processo legislativo*, em parte derivado diretamente de normas constitucionais – e a prova disso está presente nos próprios julgados anteriormente mencionados que reconhecem legitimidade ativa a parlamentar para exigir o cumprimento desse devido processo – enquanto que, por outro lado, permanece viva a ideia de que existe um campo impenetrável à abordagem dos Tribunais, pena de desvirtuamento da harmonia e independência de que nos fala o art. 2º da Constituição.

Há, por exemplo, algumas normas constitucionais particularmente densas sobre o devido processo legislativo, como a que estatui que *“não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado”* – art. 60, § 4º, I, da CF/88 (norma invocada, com sucesso – na perspectiva do cabimento, ao menos – como parâmetro de controle no MS nº 20.257/DF, *leading case* sobre a análise judicial do devido processo legislativo), ou a que define que *“a matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa”* – art. 60, § 5º, da CF/88 (como visto no MS nº 33.630/DF, DJe de 19.6.2015, por mim relatado).

A **questão controvertida** está construída em torno da inteligência do art. 52, parágrafo único, da Constituição Federal, segundo o qual, *“nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente [do Senado Federal] o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que*

Supremo Tribunal Federal

MS 34379 MC / DF

somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis". Trata-se de decidir, basicamente, se a perda do cargo e a inabilitação devem ser decididas em uma única votação, ou se votações distintas podem ser realizadas.

Nesse juízo perfunctório, típico das medidas liminares – reiterando que ao Pleno incumbe a manifestação definitiva sobre o assunto –, entendo que o parâmetro de controle constitucional incidente sobre o ato apontado como coator está a conceder plausibilidade à tese segundo a qual se encontra franqueada a esta Suprema Corte a prerrogativa de se manifestar sobre o tema, na qualidade de guarda da Constituição. Embora o julgamento de *impeachment*, numa visão restritiva, talvez não possa ser assimilado por inteiro aos temas que tradicionalmente ancoram nesta Casa sob o pálio do devido processo legislativo – se trabalhado tal conceito, de forma mais fechada, como referente apenas ao conjunto de normas e procedimentos relacionados à atividade de produção de leis –, o que se tem, em última análise, é atividade de primeira grandeza no panorama constitucional, e, dentro desse tema fundamental à ordem democrática, uma questão jurídica a respeito da definição do sentido de uma norma da Constituição.

É sabido que uma das lições clássicas do direito brasileiro a respeito da não intervenção judicial sobre atos legislativos, derivada da ilustre pena de Hely Lopes Meirelles, conceitua os atos *interna corporis* como *"aquelas questões ou assuntos que entendem direta e imediatamente com a economia interna da corporação legislativa, com seus privilégios e com a formação ideológica da lei, e que, por sua própria natureza, são reservados à exclusiva apreciação e deliberação de Plenário da Câmara"*, o que se exemplifica por circunstâncias tais como *"os atos de escolha da Mesa (eleições internas), os de verificação de poderes e incompatibilidades de seus membros (cassação de mandatos, concessão de licenças etc.) e os de utilização de suas prerrogativas institucionais (modo de funcionamento da Câmara, elaboração de Regimento, constituição de Comissões, organização de Serviços Auxiliares*

Supremo Tribunal Federal

MS 34379 MC / DF

etc.), e o processo de elaboração das leis e resoluções” (Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, Volume II, 2ª Edição revista e ampliada, 1964, p. 910).

Nesse trecho reiteradamente lembrado, há referência à cassação de mandatos como assunto *interna corporis*, mas num contexto que claramente remete à cassação de “*seus membros*”, ou seja, os das Casas Legislativas respectivas. E mesmo em tal contexto, parece razoável supor que o trecho precisa ser lido em referência ao mérito da deliberação, não ao *iter*. Nesse sentido, ou seja, reputando cabível o exame judicial de violações apontadas no processo de cassação de Deputado (relativas às garantias da ampla defesa e contraditório), mas não do mérito em si, cito o MS nº 21.861/DF, Pleno, Relator Ministro Néri da Silveira, DJ de 21.8.2001. Sem falar, é claro, no MS nº 21.689/DF, relativo ao exame do processo de *impeachment* do ex-Presidente Fernando Collor de Mello.

5. DISCIPLINA DO MANDADO DE SEGURANÇA. Nada disso, porém, altera o fato de que a via processual eleita possui características próprias, que não se perdem em razão da importância do tema ou da natureza do litígio. Continua imprescindível, *v.g.*, a demonstração de direito líquido e certo por meio de prova pré-constituída.

Na verdade, não há contradição ou incongruência entre o exame da matéria controvertida, conquanto carregada de inegável substrato político, e as características da via processual eleita. Ao contrário: talvez seja o mandado de segurança a via processual por excelência para a instrumentalização desse tipo de controvérsia. Por isso, suas características não devem, e não precisam, ser alteradas.

Ao me tornar Relatora para acórdão do RE nº 669.367/RJ (DJe de 30.10.2014), processo julgado sob a sistemática da repercussão geral, consignei que o mandado de segurança é ação autônoma de impugnação, possui configuração especial e *status* especialíssimo, de índole constitucional. A respeito dessa configuração própria, em clássica obra sobre o tema, Castro Nunes afirmou que “*mandado de segurança é, materialmente, recurso administrativo, porque tem por objeto matéria*

Supremo Tribunal Federal

MS 34379 MC / DF

contenciosa administrativa: jurisdicionalmente, remédio judiciário. Em uma palavra: controle judicial da administração, aplicação do princípio anglo-americano dos writs da common law, cujas origens conhecidas estão na Curia Regis e no seu sucedâneo, o King's Bench, atestando uma superintendência que mais tarde passou para os tribunais, sobre os funcionários da administração, destinada a corrigir-lhe os desmandos e erros – 'against the wrongful or erroneous exercise of administrative power' – derogatória do princípio da separação dos poderes, em que se baseia o dualismo jurisdicional do sistema francês" (Do mandado de segurança e de outros meios de defesa contra atos do Poder Público. Rio de Janeiro: Forense, 6ª edição, 1961, p. 73).

Ainda na esteira do que expendido no RE nº 669.367/RJ, a decisão a ser proferida no mandado de segurança remete, portanto, a uma necessária atuação ou omissão administrativa anterior. Como disciplina o art. 5º, I, da Lei 12.016/09, atualmente em vigor, "*não se concederá mandado de segurança quando se tratar de ato do qual caiba recurso administrativo com efeito suspensivo, independentemente de caução*", apesar de viável, em outras circunstâncias, a impetração de tipo preventivo. Se a Administração não pode praticar o ato, não há interesse de agir; se o writ é 'remédio', como se costuma dizer, é porque existe algo ser combatido, o que evidencia uma relação de causalidade. O contexto fático permissivo da impetração preventiva é esclarecedor: o ato ainda não foi praticado, mas há concreta expectativa de que o seja – o que equivale a dizer que o agir ou omitir não encontra óbice em quaisquer impedimentos que não a própria oportunidade administrativa. Novamente com Castro Nunes, tem-se que "*o que se resolve pelo mandado de segurança é relação de direito público, definida pelo dever legal da autoridade e pelo direito correlato de se lhe exigir o cumprimento desse dever*" (ob. cit., p. 76).

Mandado de segurança é, portanto, ação intimamente ligada ao controle de atos do Estado contra violações de direitos. Não por acaso a jurisprudência antes indicada - a permitir irrisignação de parlamentar contra atos ocorridos no seio da atividade legislativa -, está imbricada aos traços desta ação em particular.

Com tais considerações em mente é que passo ao exame do pedido

Supremo Tribunal Federal

MS 34379 MC / DF

de liminar propriamente dito, com olhos voltados ao que dispõe o art. 7º, III, da Lei nº 12.016/09, segundo o qual “ao despachar a inicial, o juiz ordenará: (...) que se suspenda o ato que deu motivo ao pedido, quando houver fundamento relevante e do ato impugnado puder resultar a ineficácia da medida, caso seja finalmente deferida, sendo facultado exigir do impetrante caução, fiança ou depósito, com o objetivo de assegurar o ressarcimento à pessoa jurídica”. Essa medida liminar, por expressa determinação legal, tem seu contexto compreensível a partir do delineamento do ato supostamente ilegal praticado por autoridade pública, e da possibilidade de que a não suspensão dos efeitos dele derivados possa vir a prejudicar, definitivamente e de forma antijurídica, o direito individual titularizado pelo impetrante.

6. DOS PRESSUPOSTOS DA MEDIDA LIMINAR. Consabido que, para o deferimento da liminar, devem concorrer cumulativamente os dois requisitos legais supra aludidos: (i) relevância dos motivos em que se assenta o pedido deduzido e (ii) a possibilidade de ocorrência de lesão irreparável ao direito do impetrante na hipótese deste vir a ser reconhecido na decisão final de mérito. A concessão desse provimento jurisdicional de natureza provisória e urgente, que é a liminar, em absoluto implica o prejulgamento da causa, tampouco afirma ou reconhece direitos. Preserva, apenas, o impetrante de lesão irreparável, ao determinar a suspensão provisória dos efeitos do ato impugnado.

O pressuposto do perigo na demora no mandado de segurança, enquanto ação constitucional vocacionada a assegurar a prestação *in natura* ao impetrante, significa em última análise que, se não concedida a medida liminar pleiteada, a sentença final de mérito será inútil como técnica capaz de dar tutela específica ao direito afirmado, a ensejar, a execução do ato questionado, a ocorrência do dano temido (ou ilícito, em caso de mandado de segurança preventivo). A urgência apresenta-se, portanto, quando a demora na prestação da tutela jurisdicional é passível de comprometer a realização imediata ou futura do direito pleiteado.

Com base nessas premissas, passo à análise do pedido de liminar.

Supremo Tribunal Federal

MS 34379 MC / DF

Emerge da inicial que o direito líquido e certo sustentado pelo impetrante consiste na tutela do devido processo legal relativo ao trâmite do *impeachment*, levado a cabo pelo Senado Federal. Isto é, o parâmetro de controle da questão jurídica, na espécie, é a norma decorrente do artigo 52, parágrafo único, da Constituição Federal. O invocado direito subjetivo de caráter líquido e certo diz respeito ao direito do parlamentar de ver obedecido o devido processo legal.

O pedido de inabilitação da litisconsorte necessária Dilma Vana Rousseff para o exercício de qualquer função pública, bem vistas as coisas, é deduzido como consequência lógica da declaração de nulidade do ato que autorizou a bipartição da votação. Em outras palavras: compreende o impetrante que a votação da sanção da perda do mandato não poderia ser dissociada da consectária inabilitação para o exercício da função pública, por isso a nulidade do ato impugnado.

Desse modo, a medida liminar postulada não visa à tutela da segurança final pretendida, nem a evitar o risco de ineficácia da decisão de mérito buscada. Antes, consiste em antecipação de um dos efeitos executivos da futura sentença de procedência pretendida: o da aplicação da pena de inabilitação para o exercício de função pública.

Muito se discute em doutrina e jurisprudência acerca da natureza jurídica da liminar em mandado de segurança. Para parcela da literatura jurídica processual, trata-se de providência de natureza cautelar (ALVIM, Eduardo. (Mandado de segurança: de acordo com a Lei nº 12.016, de 07/08/2009. 3ª ed. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2014; ROCHA, Carmen Lúcia. A liminar no mandado de segurança. In: Mandados de segurança e injunção. TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo (coord). São Paulo: Saraiva, 1990, p. 202); para outra, providência de natureza antecipatória (Hely Lopes Meirelles, Arnaldo Wald, Gilmar Ferreira Mendes. Mandado de segurança e ações constitucionais. 36ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 94-95; FUX, Luiz. Mandado de segurança. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 72-73; Zavascki, Teori Albino. Antecipação de tutela. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais). Parcela outra ainda entende que a natureza tem relação com o *pedido final (ou de mérito)*, como o autor Cássio

*Supremo Tribunal Federal***MS 34379 MC / DF**

Scarpinella. Mandado de segurança: comentários às Leis n. 1.533/51. 4.4348/64 e 5.021/66. 5ªed. São Paulo: Saraiva, 2009.p. 89-90.

Nada obstante a discussão teórica, tenho que a liminar postulada na presente ação constitucional não se presta à tutela do direito material afirmado na peça de ingresso. E tal conclusão se esteia no mesmo argumento utilizado na impetração para fundamentar o *periculum in mora*, embora de forma contrária. Ou seja: a não concessão da liminar e, portanto, a possibilidade em tese de a litisconsorte necessária Dilma Vana Rousseff vir a exercer função pública não acarreta dano efetivo ao julgamento por esta Suprema Corte acerca da alegada violação, pelo Senado Federal, do art. 52, parágrafo único, da Constituição, diante do fracionamento efetuado na votação final do processo do *impeachment*.

O definir se tal fracionamento da votação para o julgamento do crime de responsabilidade e a aplicação em separado das sanções de perda do cargo e inabilitação dos direitos políticos encontram amparo na Constituição, ou a afrontam, em absoluto resta ameaçado com a não concessão da liminar pretendida, reitero.

À demasia: o alegado receio de ineficácia do provimento final deve ser demonstrado a partir de um risco de dano específico e concreto. A mera especulação de notícias veiculadas em meios de comunicação quanto a eventual convite para o exercício de função pública, como argumentado, não traz prejuízo ou dano para o julgamento definitivo do mérito desta ação constitucional.

Em resumo, a não demonstração do perigo da demora, consistente no risco de frustração da eficácia do pedido deduzido na ação, na hipótese, de procedência, ao final, é causa suficiente para a não concessão da liminar.

Ante o exposto, indefiro o pedido de medida liminar.

Notifiquem-se as autoridades impetradas do conteúdo da inicial, a fim de que, no prazo de 10 (dez) dias, prestem informações (art. 7º, I, da Lei 12.016/2009).

*Supremo Tribunal Federal***MS 34379 MC / DF**

Cientifique-se a União, por seu órgão de representação judicial, para que, querendo, ingresse no feito (art. 7º, II, da Lei 12.016/2009).

À Secretaria Judiciária.

Publique-se.

Brasília, 09 de setembro de 2016.

Ministra Rosa Weber
Relatora

Anexo C – MS 34.383 DF

Supremo Tribunal Federal

MANDADO DE SEGURANÇA 34.383 DISTRITO FEDERAL

RELATORA	: MIN. ROSA WEBER
IMPTE.(S)	: REGINA LUCIA DE VASCONCELOS MACHADO
ADV.(A/S)	: REGINA LUCIA DE VASCONCELOS MACHADO
IMPDO.(A/S)	: PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

MANDADO DE SEGURANÇA. ATO IMPUTADO AO PRESIDENTE DO PROCESSO DE *IMPEACHMENT* NO SENADO FEDERAL. IMPETRAÇÃO DEDUZIDA POR PARTICULAR. AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE ATIVA. JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA DESTA SUPREMA CORTE. **MANDADO DE SEGURANÇA NÃO CONHECIDO** (ART. 10 DA LEI Nº 12.016/09).

Vistos etc.

1. Trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado por Regina Lucia de Vasconcelos Machado contra ato imputado ao Presidente do Processo de *Impeachment* no Senado Federal, Ministro Ricardo Lewandowski, por meio do qual cindida em duas votações distintas a análise do pedido de perda do cargo, com a inabilitação para exercício de função pública, da Presidente da República, na fase final do julgamento do processo.

2. Sustenta, a impetrante, que tal decisão teria ofendido o art. 52, parágrafo único, da Constituição Federal, porque a perda do mandato não poderia ser dissociada da inabilitação para o exercício da função pública. Alega existir precedente desta Suprema Corte a respeito da aplicação conjunta das penalidades, no MS nº 1.689/DF.

3. Deduzidos os seguintes pedidos:

“Liminarmente, assegure a suspensão do resultado da segunda votação, que concedeu elegibilidade à condenada Dilma Rousseff (...);

e) Pede a concessão da segurança para fins de assegurar a

Supremo Tribunal Federal

MS 34383 / DF

impetrante a suspensão do resultado da segunda votação, que concedeu elegibilidade à condenada Dilma Rousseff, para ao final torna-la nula de direito, fazendo retornar o texto constitucional na sua íntegra tornando assim a Ex-Presidente Dilma Rousseff, inelegível por 8 anos” (inicial, fls. 7-8).

É o relatório.

Decido.

1. Decido.

1. A impetração de mandado de segurança por cidadão contra ato praticado no âmbito das competências próprias das Casas Legislativas é hipótese recorrente nesta Suprema Corte. Ao julgar pretensão deduzida em face de ato do então Presidente da Câmara dos Deputados que havia proferido decisão supostamente ilegal sob a perspectiva do devido processo legislativo, exarei recentemente a seguinte decisão (MS nº 34.190/DF, DJe de 11.5.2016):

“2. Nos termos da jurisprudência desta Suprema Corte, o mandado de segurança não é via processual adequada para que particulares questionem decisões tomadas no âmbito do processo legislativo. O cabimento do mandado de segurança está condicionado à alegação de que direito líquido e certo titularizado pelo impetrante está sendo violado (ou se encontra ameaçado) por ato ou omissão imputável à autoridade coatora. O *mandamus* individual não é ação destinada à proteção de interesses da coletividade, ou ao resguardo da ordem jurídica abstratamente considerada. Nesse sentido, o seguinte precedente, assim ementado:

‘Agravos regimentais em mandado de segurança. Ilegitimidade do impetrante. Agravos regimentais não providos. 1. O mandado de segurança pressupõe a existência de direito próprio do impetrante. Somente pode socorrer-se dessa ação o titular do direito lesado ou

Supremo Tribunal Federal

MS 34383 / DF

ameaçado de lesão por ato ou omissão de autoridade, o que não se vislumbra na espécie. 2. Ilegitimidade do particular para, na qualidade de cidadão, atuar em face da Mesa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal na defesa de interesse de toda a coletividade. Precedente. 3. Agravo regimental não provido' (MS nº 32052 AgR/DF, Pleno, Relator Ministro Dias Toffoli, DJe de 19.12.2014).

Extraio do voto proferido em tal assentada as seguintes considerações:

'O **mandamus** foi impetrado em face do Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, imputando-lhe a prática de ato ilegal consistente na nomeação de 8 (oito) deputados eleitos pelo PSC – 5 (cinco) titulares e 3 (três) suplentes – para integrarem a CDHM.

(...)

No caso dos autos, não se trata de mandado de segurança coletivo, mas de mandado de segurança individual, ajuizado por DENISE MALDONADO DE SANTI, MAURO BUENO DA SILVA e RODRIGO OLIVEIRA PEREZ, em litisconsórcio ativo. Declaram agir na qualidade de 'eleitores brasileiros' com o objetivo de verem respeitado o direito líquido e certo 'de representação política dos cidadãos', com fundamento no art. 58, § 1º, da CF/88.

(...)

Esta Suprema Corte possui precedente do Plenário em que esse afirmou a ilegitimidade do particular para, na qualidade de cidadão, atuar em face da Mesa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal na defesa de interesse de toda a coletividade. **Vide** trecho da decisão monocrática do Ministro **Octavio Gallotti**:

"O impetrante, ilustre jornalista Newton de

Supremo Tribunal Federal

MS 34383 / DF

Almeida Rodrigues, declara agir 'na qualidade de cidadão brasileiro', sustentando 'o direito líquido e certo de ver cumprida a Constituição do seu país', pois considera que a proposta, envolvendo abolição de direito ou garantia individual (art. 5º, XLVII), não pode ser objeto de deliberação, de acordo com os artigos 4º, II e 60, § 4º, IV, da Carta política, tidos como violados pelo ato impugnado. Ofendido, teria sido, ainda, o art. 3º do Ato das Disposições Transitórias, pois, ao ver do impetrante, só após o prazo de cinco anos, ali previsto, poderia ter curso a proposta de revisão contra a qual se insurge.

3. A despeito do brilho, esmero e habilidade com que apresentado o pedido, é patente que não se aponta direito subjetivo supostamente lesado, ou seja situação particular a amparar. Nem o simples interesse geral basta para conferir legitimidade ativa ao Impetrante, como tem reiteradamente decidido o tribunal. Muito menos bastaria a alegação de simples direito ou anseio cívico, cuja nobreza não ponho em dúvida.

4. A circunstância de postular-se a permanência de uma garantia individual também não empresta legitimidade ao requerente, pois não seria próprio o direito individual afrontado, mas pertencente à coletividade dos concidadãos. (...) (MS nº 21.303/DF, Relator o Ministro **Octavio Gallotti**, DJ de 15/4/91)

Esse entendimento foi mantido pelo Plenário desta Suprema Corte, tendo sido o acórdão assim ementado:

'- Mandado de segurança requerido pelo Impetrante na qualidade de cidadão brasileiro, contra ato de Comissão da Câmara dos Deputados tendente a possibilitar a adoção de pena de morte, mediante consulta plebiscitária.

Supremo Tribunal Federal

MS 34383 / DF

Falta de legitimidade ativa do Requerente, por falta de ameaça concreta a direito individual, particularizado em sua pessoa” (MS nº 21.303/DF-AgR, Relator o Ministro Octavio Gallotti, Tribunal Pleno, DJ de 26/6/91. Grifei.)

3. A legitimidade ativa para impugnação de atos de natureza puramente legislativa é, nessa medida – qual seja, a da exigência de direito líquido e certo titularizado pelo impetrante – concedida apenas aos próprios parlamentares, a partir de construção jurisprudencial desenvolvida por esta Suprema Corte.

Na gênese de tal prerrogativa está o exercício do mandato parlamentar, fonte de direito público subjetivo a ser defendido como forma de evitar que Deputado ou Senador tome parte de processo legislativo viciado. Trata-se de antiga e consolidada jurisprudência desta Suprema Corte, conforme demonstram os precedentes:

‘CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DE PROJETO DE LEI. INVIABILIDADE. 1. Não se admite, no sistema brasileiro, o controle jurisdicional de constitucionalidade material de projetos de lei (controle preventivo de normas em curso de formação). O que a jurisprudência do STF tem admitido, como exceção, é “a legitimidade do parlamentar - e somente do parlamentar - para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de lei ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo” (MS 24.667, Pleno, Min. Carlos Velloso, DJ de 23.04.04). Nessas excepcionais situações, em que o vício de inconstitucionalidade está diretamente relacionado a aspectos formais e procedimentais da atuação legislativa,

Supremo Tribunal Federal

MS 34383 / DF

a impetração de segurança é admissível, segundo a jurisprudência do STF, porque visa a corrigir vício já efetivamente concretizado no próprio curso do processo de formação da norma, antes mesmo e independentemente de sua final aprovação ou não. 2.

Sendo inadmissível o controle preventivo da constitucionalidade material das normas em curso de formação, não cabe atribuir a parlamentar, a quem a Constituição nega habilitação para provocar o controle abstrato repressivo, a prerrogativa, sob todos os aspectos mais abrangente e mais eficiente, de provocar esse mesmo controle antecipadamente, por via de mandado de segurança. 3. A prematura intervenção do Judiciário em domínio jurídico e político de formação dos atos normativos em curso no Parlamento, além de universalizar um sistema de controle preventivo não admitido pela Constituição, subtrairia dos outros Poderes da República, sem justificação plausível, a prerrogativa constitucional que detém de debater e aperfeiçoar os projetos, inclusive para sanar seus eventuais vícios de inconstitucionalidade. Quanto mais evidente e grotesca possa ser a inconstitucionalidade material de projetos de leis, menos ainda se deverá duvidar do exercício responsável do papel do Legislativo, de negar-lhe aprovação, e do Executivo, de apor-lhe veto, se for o caso. Partir da suposição contrária significaria menosprezar a seriedade e o senso de responsabilidade desses dois Poderes do Estado. E se, eventualmente, um projeto assim se transformar em lei, sempre haverá a possibilidade de provocar o controle repressivo pelo Judiciário, para negar-lhe validade, retirando-a do ordenamento jurídico. 4. Mandado de segurança indeferido' (MS nº 32.033/DF, Pleno, Relator para acórdão Ministro Teori Zavascki, DJe de 18.02.2014 – sem grifos no original).

‘CONSTITUCIONAL. PODER LEGISLATIVO:

Supremo Tribunal Federal

MS 34383 / DF

ATOS: CONTROLE JUDICIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. PARLAMENTARES. I. - O Supremo Tribunal Federal admite a legitimidade do parlamentar - e somente do parlamentar - para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de lei ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo. II. - Precedentes do STF: MS 20.257/DF, Ministro Moreira Alves (leading case) (RTJ 99/1031); MS 20.452/DF, Ministro Aldir Passarinho (RTJ 116/47); MS 21.642/DF, Ministro Celso de Mello (RDA 191/200); MS 24.645/DF, Ministro Celso de Mello, "D.J." de 15.9.2003; MS 24.593/DF, Ministro Maurício Corrêa, "D.J." de 08.8.2003; MS 24.576/DF, Ministra Ellen Gracie, "D.J." de 12.9.2003; MS 24.356/DF, Ministro Carlos Velloso, "D.J." de 12.9.2003. III. - Agravo não provido" (MS nº 24.667 AgR/DF, Pleno, Relator Ministro Carlos Velloso, DJ de 23.4.2003 – sem grifos no original)."

2. Tais considerações são plenamente aplicáveis à hipótese, em que um grupo de cidadãos não detentores de mandatos no Senado Federal questionam a condução dos trabalhos legislativos (em sentido amplo) de que resultou a cisão da votação de quesitos, durante a fase final de julgamento do processo de *impeachment* da Presidente da República. Os impetrantes se insurgem, portanto, contra ato do qual não tomaram parte.

3. A afirmação do direito subjetivo do parlamentar para questionar, individualmente, atos praticados no âmbito da Casa Legislativa à qual se vincula remonta ao início da década de 1980, a partir do precedente firmado no MS nº 20.257/DF, Pleno, Relator para acórdão Ministro Moreira Alves, DJ de 27.02.1981. Naquele caso, esta Suprema Corte se deparou com hipótese peculiar, diante da insurgência de dois Senadores da República contra o trâmite de Propostas de Emenda Constitucionais que tinham por objetivo estender o prazo de mandato dos então Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores. Alegou-se, àquela altura, que o simples

Supremo Tribunal Federal

MS 34383 / DF

trâmite de tais propostas estaria vedado pelo art. 47, § 1º, da Constituição Federal, segundo o qual *“não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a Federação e a República”*. Nesse contexto, a mera omissão em relação ao dever de arquivar proposta tendente a abolir, na visão dos impetrantes, o regime republicano representativo (este baseado na eleição periódica de representantes para os cargos do Executivo e Legislativo) já daria ensejo ao reconhecimento de violação da Constituição.

Durante o julgamento (e no que importa à presente controvérsia), o Supremo Tribunal Federal superou o entendimento segundo o qual seria vedado ao Poder Judiciário intervir *“no Congresso Nacional para impedir que este pratique ato de seu ofício”* (voto do Ministro Soares Muñoz) para afirmar, nos termos do voto do Ministro Moreira Alves, que, constatada inconstitucionalidade no *“próprio andamento do processo legislativo”*, diante de deliberação a respeito de assunto vedado, caberia *“ao Poder Judiciário – nos sistemas em que o controle da constitucionalidade lhe é outorgado – impedir que se desrespeite a Constituição”*, pois *“na guarda da observância desta, está ele acima dos demais Poderes, não havendo, pois, que falar-se, a esse respeito, em independência”*.

A partir desse entendimento pioneiro, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tratou de descortinar muitas outras vertentes do controle judicial sobre atos legislativos, com o passar dos anos. Não é o caso de descrever essa evolução pormenorizadamente. Basta, a título exemplificativo, citar a questão, hoje consolidada, do direito da minoria a ver instauradas as Comissões Parlamentares de Inquérito por ela requisitadas, quando cumpridos os requisitos para tanto (nesse sentido, o MS nº 24.831/DF, Pleno, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 04.8.2006, e, de minha relatoria, decisão monocrática no MS nº 32.885/DF, DJe de 28.4.2014), sem que a maioria possa obstar, por simples oposição de vontade, o exercício dessa prerrogativa político-jurídica constitucionalmente assegurada.

4. A análise judicial do respeito ao devido processo legislativo em mandado de segurança não se opera, porém, quando ausente a condição de parlamentar daquele que deduz a pretensão. A construção

Supremo Tribunal Federal

MS 34383 / DF

jurisprudencial que permitiu o reconhecimento de direito subjetivo ao membro da Casa Legislativa na qual praticado o ato questionado tem seu sentido definido pelas características do próprio instrumento processual por meio da qual tal pretensão é veiculada, pois o mandado de segurança, como garantia constitucional, é destinado à proteção de “direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*”, diante de ilegalidade ou abuso de poder cometidos por autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público (art. 5º, LXIX, da Constituição Federal). O substrato político do tema veiculado, por mais relevante e abrangente que possa ser, não altera essa conclusão, pois a natureza da questão, ainda que de primeira grandeza, não opera efeitos expansivos sobre a definição da titularidade processual daquele que pode trazê-la a juízo.

Tal entendimento não é recente nesta Suprema Corte, como demonstra o MS nº 21.303 AgR/DF, Pleno, Relator Ministro Octavio Gallotti, DJ de 02.8.1991, cuja sintética ementa, já mencionada, resume perfeitamente a questão: “Mandado de segurança requerido pelo impetrante na qualidade de cidadão brasileiro, contra ato de Comissão da Câmara dos Deputados tendente a possibilitar a adoção da pena de morte, mediante consulta plebiscitária. Falta de legitimidade ativa do Requerente, por falta de ameaça concreta a direito individual, particularizado em sua pessoa”. Nesse caso, aliás, o *mandamus* dizia respeito ao trâmite de Proposta de Emenda Constitucional versando sobre tema que, no entender do impetrante, estaria vetado à própria deliberação, nos exatos termos em que proposto o MS nº 20.257/DF. Conquanto similares as bases fáticas das duas hipóteses, as conclusões foram radicalmente diferentes, evidenciando, apenas neste último caso, a inadequação entre via processual eleita e a pretensão de defesa de interesses gerais pelo cidadão.

5. A vinculação entre exercício de mandato político e legitimidade ativa para a impetração de mandado de segurança contra atos praticados por determinada Casa Legislativa é tão determinante que a jurisprudência desta Suprema Corte consolidou entendimento no sentido de que, encerrado o prazo da legislatura, restam prejudicados pela

Supremo Tribunal Federal

MS 34383 / DF

superveniência desse fato os mandados de segurança impetrados pelo parlamentar que deixa de exercer o mandato (v.g., MS nº 25.898 AgR/DF, Pleno, Ministra Relatora Cármen Lúcia, DJe de 19.8.2014; RE nº 268.674 AgR/SP, 1ª Turma, Relator Ministro Dias Toffoli, DJe de 15.8.2012).

6. Na sessão de julgamentos de 28.10.2015, o Pleno desta Suprema Corte reforçou a orientação aqui adotada quanto à ilegitimidade ativa do cidadão para postular em nome próprio e pela via do mandado de segurança a defesa de direito alheio consubstanciado no interesse social em geral e nas prerrogativas institucionais dos membros das Casas Legislativas. Confira-se a ementa do acórdão:

“MANDADO DE SEGURANÇA – IMPUGNAÇÃO A PROVIMENTOS CAUTELARES DEFERIDOS, EM SEDE MANDAMENTAL ORIGINÁRIA, CONTRA O PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, SUSPENDENDO A EFICÁCIA DA RESPOSTA À QUESTÃO DE ORDEM Nº 105/2015 – IMPETRAÇÃO EM DEFESA DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO, DO DOGMA DA SEPARAÇÃO DE PODERES, DAS PRERROGATIVAS DO CONGRESSO NACIONAL E DOS DIREITOS DO POVO BRASILEIRO – AJUIZAMENTO, EM NOME PRÓPRIO, DE AÇÃO MANDAMENTAL OBJETIVANDO A PROTEÇÃO DE DIREITO ALHEIO (O DO CONGRESSO NACIONAL E O DOS CIDADÃOS EM GERAL) – INADMISSIBILIDADE – CARÁTER EXCEPCIONAL DA LEGITIMAÇÃO ATIVA EXTRAORDINÁRIA OU ANÔMALA (CPC, ART. 6º) – INOCORRÊNCIA, NO CASO, DA HIPÓTESE EXCEPCIONAL A QUE SE REFERE O ART. 3º DA LEI Nº 12.016/2009 – PRECEDENTES – DOUTRINA – IMPOSSIBILIDADE, ADEMAIS, DE UTILIZAÇÃO DO MANDADO DE SEGURANÇA COMO SUCEDÂNEO DE AÇÃO POPULAR (SÚMULA 101/STF) – JURISPRUDÊNCIA – IMPETRAÇÃO CONTRA ATO REVESTIDO DE CONTEÚDO JURISDICIONAL EMANADO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – INVIABILIDADE – PRECEDENTES – RECURSO DE AGRAVO

Supremo Tribunal Federal

MS 34383 / DF

IMPROVIDO" (MS nº 33.844 AgR/DF, Pleno, Relator Ministro Celso de Mello, DJe de 24.11.2015).

No MS nº 33.705/DF (DJe de 27.11.2015), o Ministro Celso de Mello analisou pretensão deduzida em litisconsórcio ativo por congressistas e diversas entidades de direito privado, em que impugnado ato da Mesa do Congresso Nacional referente à aprovação de novos integrantes do Conselho de Comunicação Social – CCS. Consignou, na oportunidade, o eminente Decano desta Casa, quanto à legitimidade ativa, que *“terceiros estranhos às Casas do Congresso Nacional (...) não possuem qualidade para agir em sede mandamental mediante formulação de pleito que só excepcionalmente os congressistas podem deduzir”*. Esse caso é emblemático, na medida em que alguns litisconsortes ativos detinham legitimidade ativa por exercerem mandato eletivo, enquanto outros, não – muito embora pudessem ser, em tese e quanto ao tema de fundo, interessados no deslinde da questão jurídica proposta, na qualidade de associações civis atuantes na área da comunicação social.

Em 03.3.2016, o Pleno desta Suprema Corte confirmou essa compreensão, em acórdão assim ementado (DJe de 29.3.2016):

“MANDADO DE SEGURANÇA – PRETENDIDA SUSTENTAÇÃO ORAL NO JULGAMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL – INADMISSIBILIDADE – CONSTITUCIONALIDADE DA VEDAÇÃO REGIMENTAL (RISTF, ART. 131, § 2º) – IMPETRAÇÃO CONTRA ATO DA MESA DO CONGRESSO NACIONAL QUE APROVOU A NOMEAÇÃO DOS INTEGRANTES DO CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL – ALEGADA INOBSERVÂNCIA DO RITO PROCEDIMENTAL EM SUA COMPOSIÇÃO – PRETENSÃO DOS IMPETRANTES, ENTRE OS QUAIS DIVERSAS ENTIDADES DE DIREITO PRIVADO, AO CONTROLE JURISDICIONAL DO “ITER” FORMATIVO CONCERNENTE A REFERIDO ÓRGÃO COLEGIADO – LEGITIMIDADE ATIVA, PARA ESSE EFEITO, APENAS DOS CONGRESSISTAS – DELIBERAÇÃO DE NATUREZA

Supremo Tribunal Federal

MS 34383 / DF

“INTERNA CORPORIS” – NÃO CONFIGURAÇÃO, EM REFERIDO CONTEXTO, DA COMPETÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO – HIPÓTESE DE INCOGNOSCIBILIDADE DA AÇÃO DE MANDADO DE SEGURANÇA – PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. – Não se revela admissível mandado de segurança, sob pena de ofensa ao postulado nuclear da separação de poderes (CF, art. 2º), quando impetrado com o objetivo de questionar divergências “interna corporis” e de suscitar discussões de natureza regimental: apreciação vedada ao Poder Judiciário, por tratar-se de temas que devem ser resolvidos na esfera de atuação do próprio Congresso Nacional (ou das Casas que o integram). – A submissão das questões de índole regimental ao poder de supervisão jurisdicional dos Tribunais implicaria, em última análise, caso admitida, a inaceitável nulificação do próprio Poder Legislativo, especialmente em matérias em que não se verifica evidência de que o comportamento impugnado tenha efetivamente vulnerado o texto da Constituição da República. Precedentes” (sem grifos no original).

7. O entendimento que aqui se espousa, com amparo irrestrito da jurisprudência desta Suprema Corte, de forma alguma significa retirar do cidadão a possibilidade de questionar juridicamente atos do Poder Público. O ponto central para o indeferimento da pretensão, consoante os fundamentos expendidos, reside na inadequação do mandado de segurança para tal desiderato, de todo inviável reconhecer direito líquido e certo a ser defendido por particular frente a ocorrência no curso das manifestações puramente legislativas, diverso do que se verifica em relação aos parlamentares que, no exercício das prerrogativas do cargo eletivo, estão jungidos a tomar parte da deliberação questionada ou a sofrer diretamente seus efeitos. A especificidade aqui determinante, portanto, opera nos estritos limites da irresignação apresentada por cidadão contra ato praticado na esfera da atividade típica do Poder Legislativo.

*Supremo Tribunal Federal***MS 34383 / DF**

O sistema processual tende a garantir instrumentos específicos para defesa de direitos, perante o Judiciário, por parte de quem se considera lesado. É preciso levar em consideração, portanto, a adequação da via processual eleita e, em sentido correlato, as distintas competências dos diversos órgãos jurisdicionais.

8. Não conheço, pois, da ação de mandado de segurança, indeferindo a inicial (art. 10 da Lei 12.016/09).

Publique-se.

Brasília, 06 de setembro de 2016.

Ministra Rosa Weber
Relatora

Anexo D – MS 34.394 DF

Supremo Tribunal Federal

MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 34.394 DISTRITO FEDERAL

RELATORA	: MIN. ROSA WEBER
IMPTE.(S)	: PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA - PSDB
ADV.(A/S)	: MARILDA DE PAULA SILVEIRA
IMPTE.(S)	: DEMOCRATAS - DEM
ADV.(A/S)	: GUSTAVO GUILHERME BEZERRA KANFFER
IMPTE.(S)	: PARTIDO POPULAR SOCIALISTA - PPS
ADV.(A/S)	: RENATO CAMPOS GALUPPO E OUTRO(A/S)
IMPTE.(S)	: PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO - PMDB
ADV.(A/S)	: RENATO OLIVEIRA RAMOS
IMPTE.(S)	: SOLIDARIEDADE - SD
ADV.(A/S)	: TIAGO CEDRAZ LEITE OLIVEIRA E OUTRO(A/S)
IMPDO.(A/S)	: PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
IMPDO.(A/S)	: PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
IMPDO.(A/S)	: MESA DIRETORA DO SENADO FEDERAL
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
LIT.PAS.(A/S)	: DILMA VANA ROUSSEFF
ADV.(A/S)	: JOSÉ EDUARDO MARTINS CARDOZO E OUTRO(A/S)

Vistos etc.

1. Trata-se de mandado de segurança coletivo, com pedido de liminar, impetrado pelo Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, Partido Popular Socialista – PPS, Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB e Solidariedade - SD contra ato imputado ao Presidente do Processo de *Impeachment* no Senado Federal, Ministro Ricardo Lewandowski, ao Presidente do Senado Federal, Renan Calheiros, e à Mesa Diretora do Senado Federal, por meio do qual cindida em duas votações distintas a análise do pedido de perda do cargo com a inabilitação para o exercício de função pública, da Presidente da

Supremo Tribunal Federal

MS 34394 MC / DF

República, na fase final do julgamento daquele processo.

2. Os partidos impetrantes afirmam possuir legitimidade ativa para defesa de quaisquer interesses coletivos em sentido lato, reputando indevida a limitação prevista no art. 21 da Lei nº 12.016/09 quanto à suposta necessidade de pertinência entre o direito pleiteado e a finalidade partidária.

3. Sustentam que a decisão atacada, ao buscar amparo no art. 68 da Lei nº 1.079/50 (que não estaria mais em vigor), ofendeu o art. 52, parágrafo único, da Constituição Federal, indissociável a perda do mandato da inabilitação para o exercício da função pública. Negam o caráter acessório ou facultativo de tal pena, defendendo impositiva sua aplicação como pena principal. Tal entendimento seria corroborado por precedente desta Suprema Corte relativo ao julgamento do *impeachment* do ex-Presidente Fernando Collor (MS nº 21.689/DF, Pleno, Relator Ministro Carlos Velloso, DJ de 07.4.1995), e pela decisão prolatada na ADPF nº 378. Ainda, o ato coator desvirtuaria o sistema de freios e contrapesos como estruturado em nosso sistema presidencialista, e a anulação da segunda votação, sem prejuízo das conclusões retiradas da primeira, seria plenamente viável, faltando causalidade à afirmação de que diferente o resultado em caso de votação única.

4. O *periculum in mora* necessário para a concessão da liminar, a seu turno, decorreria do fato de que, “como noticiado pelos meios de comunicação, a qualquer momento é possível que [a ex-Presidente] seja empossada em um cargo público” (inicial, fl. 16).

5. Deduzidos os seguintes pedidos:

“Seja deferido pedido de liminar no sentido de suspender a habilitação para o exercício de função pública da Presidente da República cassada Dilma Vana Rousseff, até decisão final de mérito; (...)

Supremo Tribunal Federal

MS 34394 MC / DF

e) seja concedida a ordem para reconhecer a ilegalidade do destaque decorrente do Requerimento nº 636, de 2016, (...) e, por consequência, a nulidade da segunda votação realizada no Plenário do Senado que levou à publicação da Resolução nº 36/2016 e sentença anexa em afronta direta ao artigo 52, parágrafo único da Constituição (...)” (inicial, fls. 16-7).

6. Por meio de despacho prolatado em 06.9.2016 (evento 17), assinei prazo para que os impetrantes emendassem a inicial, requerendo a citação da litisconsorte passiva necessária, Dilma Vana Rousseff, sob pena de extinção do processo sem resolução do mérito.

7. Ante o comparecimento espontâneo de Dilma Vana Rousseff aos autos, por meio de petição de apresentação de defesa (evento 12), ficou prejudicado o comando de emenda à inicial, tendo sido determinada a retificação da autuação, a fim de incluí-la como litisconsorte passiva necessária (evento 20).

É o relatório.

Decido o pedido de medida liminar.

1. DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA E PREMISSAS. Entre os dias 1º e a presente data, foram distribuídos à minha relatoria doze mandados de segurança que, ressalvadas particularidades a respeito das quais me manifestarei a seguir, compartilhavam pretensão de impugnar ato praticado na data de 31.8.2016, quando o Senado Federal deliberou, em votações separadas, pela procedência da denúncia deduzida em desfavor da Presidente da República e pela não aplicação de sua inabilitação para exercício de qualquer função pública.

Dado que a Constituição Federal prevê duas espécies de mandado de segurança, o individual (art. 5º, LXIX) e o coletivo (art. 5º, LXX), nove ações se reportaram àquela primeira categoria: seis deles impetrados por pessoas físicas ou associação civil; dois, por Senadores da República; um, por Deputado Federal. A lista se completa com a soma de três mandados

*Supremo Tribunal Federal***MS 34394 MC / DF**

de segurança coletivos, estes impetrados por partidos políticos.

No amplo contexto das doze demandas, portanto, há uma série de variáveis que podem ou não implicar resultados distintos, de acordo com a importância que assumem. Tal importância, por sua vez, decorre da influência de certas premissas absolutamente necessárias à compreensão da controvérsia, e que são, basicamente, três: (i) a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a respeito do direito subjetivo do parlamentar para impetração de mandado de segurança; (ii) a caracterização, na hipótese, do devido processo legislativo a ser defendido por aquela via; e (iii) os próprios aspectos instrumentais da ação eleita, como continente no qual a controvérsia está sendo veiculada.

2. DIREITO SUBJETIVO DO PARLAMENTAR. A afirmação do direito subjetivo do parlamentar para questionar, individualmente, atos praticados no âmbito da Casa Legislativa à qual se vincula remonta ao início da década de 1980, a partir do precedente firmado no MS nº 20.257/DF, Pleno, Relator para acórdão Ministro Moreira Alves, DJ de 27.02.1981. Naquele caso, esta Suprema Corte se deparou com hipótese peculiar, diante da insurgência de dois Senadores da República contra o trâmite de Propostas de Emenda Constitucionais que tinham por objetivo estender o prazo de mandato dos então Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores. Alegou-se, àquela altura, que o simples trâmite de tais propostas estaria vedado pelo art. 47, § 1º, da Constituição Federal, segundo o qual *“não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a Federação e a República”*. Nesse contexto, a mera omissão em relação ao dever de arquivar proposta tendente a abolir, na visão dos impetrantes, o regime republicano representativo (este baseado na eleição periódica de representantes para os cargos do Executivo e Legislativo) já daria ensejo ao reconhecimento de violação da Constituição.

Durante o julgamento (e no que importa à presente controvérsia), o Supremo Tribunal Federal superou o entendimento segundo o qual seria vedado ao Poder Judiciário intervir *“no Congresso Nacional para impedir que este pratique ato de seu ofício”* (voto do Ministro Soares Muñoz) para

Supremo Tribunal Federal

MS 34394 MC / DF

afirmar, nos termos do voto do Ministro Moreira Alves, que, constatada inconstitucionalidade no *“próprio andamento do processo legislativo”*, diante de deliberação a respeito de assunto vedado, caberia *“ao Poder Judiciário – nos sistemas em que o controle da constitucionalidade lhe é outorgado – impedir que se desrespeite a Constituição”*, pois *“na guarda da observância desta, está ele acima dos demais Poderes, não havendo, pois, que falar-se, a esse respeito, em independência”*.

Nos anos seguintes, o desenvolvimento das hipóteses de controle judicial de atos legislativos foi longo e profícuo. Não é o caso aqui de descrever essa evolução pormenorizadamente. Basta, a título exemplificativo, citar a questão, hoje consolidada, do direito da minoria a ver instauradas as Comissões Parlamentares de Inquérito por ela requisitadas, quando cumpridos os requisitos para tanto (nesse sentido, o MS nº 24.831/DF, Pleno, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 04.8.2006, e, de minha relatoria, decisão monocrática no MS nº 32.885/DF, DJe de 28.4.2014), sem que a maioria possa obstar, por simples oposição de vontade, o exercício dessa prerrogativa político-jurídica constitucionalmente assegurada.

3. CONSEQUÊNCIAS. Se a jurisprudência desta Suprema Corte atribui legitimidade ativa para impetração de mandado de segurança ao parlamentar, diante de ato praticado no âmbito dos trabalhos da Casa Legislativa ao qual aquele se vincula, naturalmente falta legitimidade para que o cidadão, ou associação civil, impetre mandado de segurança buscando o mesmo tipo de tutela.

Essa a conclusão que expus no julgamento do primeiro grupo de ações a mim distribuídas no contexto da presente controvérsia (MS nº 34.372/DF, 34.375/DF, 34.376/DF, 34.377/DF, 34.383/DF e 34.391/DF), quando, no sexto dia do mês corrente, indeferi as iniciais respectivas. Ao fazê-lo, nos termos das decisões proferidas, reporteime aos seguintes julgados: MS nº 24.667 AgR/DF, Pleno, Relator Ministro Carlos Velloso, DJ de 23.4.2003, MS nº 32.033/DF, Pleno, Relator para acórdão Ministro Teori Zavascki, DJe de 18.02.2014, MS nº 32.052 AgR/DF, Pleno, Relator

Supremo Tribunal Federal

MS 34394 MC / DF

Ministro Dias Toffoli, DJe de 19.12.2014, MS nº 33.844 AgR/DF, Pleno, Relator Ministro Celso de Mello, DJe de 24.11.2015 e MS nº 33.705 AgR/DF, Pleno, Relator Ministro Celso de Mello, DJe de 29.3.2016.

Também fiz referência ao MS nº 21.303 AgR/DF, Pleno, Relator Ministro Octavio Gallotti, DJ de 02.8.1991, cuja sintética ementa resume perfeitamente a questão: *“Mandado de segurança requerido pelo impetrante na qualidade de cidadão brasileiro, contra ato de Comissão da Câmara dos Deputados tendente a possibilitar a adoção da pena de morte, mediante consulta plebiscitária. Falta de legitimidade ativa do Requerente, por falta de ameaça concreta a direito individual, particularizado em sua pessoa”*. Nesse caso, aliás, o *mandamus* dizia respeito ao trâmite de Proposta de Emenda Constitucional versando sobre tema que, no entender do impetrante, estaria vetado à própria deliberação, nos exatos termos em que proposto o MS nº 20.257/DF, *supra* referido. Conquanto similares as bases fáticas das duas hipóteses, as conclusões foram radicalmente diferentes, evidenciando, apenas neste último caso, a inadequação entre via processual eleita e a pretensão de defesa de interesses gerais pelo cidadão.

Em resumo, conforme tive oportunidade de consignar em anterior manifestação de minha lavra (MS nº 34.190/DF, DJe de 11.5.2016), *“a legitimidade ativa para impugnação de atos de natureza puramente legislativa é (...) concedida apenas aos próprios parlamentares, a partir de construção jurisprudencial desenvolvida por esta Suprema Corte. Na gênese de tal prerrogativa está o exercício do mandato parlamentar, fonte de direito público subjetivo a ser defendido como forma de evitar que Deputado ou Senador tome parte de processo legislativo viciado.”*

Essa compreensão traz, ainda, influxos potenciais sobre outras particularidades de algumas das ações restantes.

Antes de expor tais implicações, porém, há um recorte metodológico que precisa ficar explícito para evitar eventual má compreensão do alcance e do impacto do que se está a declarar nesta oportunidade. A declaração de ilegitimidade ativa de alguns dos impetrantes, por decisão de minha relatoria, está – penso eu – embasada em sólida e unívoca

*Supremo Tribunal Federal***MS 34394 MC / DF**

leitura dos precedentes aplicáveis à espécie. Não fosse o caso, ter-se-ia tema a respeito do qual manifestação monocrática, mormente terminativa, já não seria a melhor escolha.

Entendo que há dois desdobramentos particulares da compreensão derivada da legitimidade conferida apenas ao parlamentar no tocante à impugnação de atos legislativos que estão a exigir cautela, no sentido de que se encontram reservadas, de modo próprio, à manifestação do Plenário desta Suprema Corte. O primeiro diz respeito à legitimidade de Deputado Federal para questionar ato legislativo do qual não tomou parte porque praticado no âmbito de competência própria da outra Casa, qual seja, o Senado Federal. Sobre essa possibilidade, é possível em tese adotar interpretação ampliativa ou restritiva, a partir da jurisprudência existente.

A segunda questão se refere ao cabimento de mandado de segurança coletivo impetrado por partidos políticos. Trata-se de tema palpitante cujo exame pelo colegiado poderia ter sido realizado no bojo do recente MS nº 34.070/DF, se esta impetração não tivesse perdido objeto precocemente. De qualquer sorte, na decisão liminar então proferida em 18.3.2016, o Relator, Ministro Gilmar Mendes, reconheceu que o entendimento restritivo adotado pelo precedente firmado no julgamento do RE nº 196.184/AM, Relatora Ministra Ellen Gracie, DJ de 08.11.2004, estaria a merecer nova discussão pelo colegiado, porque *“a concretização do dispositivo constitucional que prevê a legitimidade do uso do mandado de segurança coletivo por partido político ainda é uma obra em andamento”*.

Respeitados os limites de atuação monocrática do Relator em relação ao colegiado, reservo-me a prerrogativa de me manifestar definitivamente sobre esses temas, com a profundidade que eles exigem, no momento oportuno. A presente decisão se limita ao exame de pedido de liminar. Esse tipo de juízo, como é cediço, tem natureza nitidamente perfunctória, de modo a não exaurir de forma alguma a extensão e complexidade dos temas postos em discussão. Por isso, tais juízos são também provisórios, vigorando até o julgamento final pelo órgão colegiado, destino natural dos processos de competência dos Tribunais em geral. Por ora, portanto,

Supremo Tribunal Federal

MS 34394 MC / DF

admito como cabíveis as impetrações, sem prejuízo, porém, da possibilidade de reexame do tema em ocasião vindoura.

4. ASPECTOS MATERIAIS DA CONTROVÉRSIA. Sempre que em pauta a análise judicial de atos legislativos, coloca-se naturalmente a questão dos limites desse exame. É extensa a história da doutrina e da jurisprudência relativas às chamadas questões políticas e aos atos *interna corporis*. Trata-se de história que remonta ao ano de 1.893, quando Rui Barbosa defendeu em juízo, pela primeira vez, a prerrogativa judicial de declarar inconstitucionalidade de ato praticado pelo Poder Executivo (consistente na declaração e na adoção de medidas práticas restritivas de direitos individuais durante estado de sítio). Os apontamentos forenses de Rui Barbosa foram recolhidos em volume intitulado *“Os actos inconstitucionaes do Congresso e do Executivo ante a Justiça Federal”*, e editados naquele mesmo ano (Capital Federal: Companhia Impressora, 1.893).

Em 1910, Rui Barbosa revisitaria o tema, com a publicação de outro trabalho também originado das lides forenses (*O direito do Amazonas ao Acre septentrional*. Rio de Janeiro: Typ. do Jornal do Commercio, 2 volumes). Desde aquela época, consignava Rui que *“materia de questões meramente políticas será o exercício destes, enquanto encarados na esphera discricionaria do Estado, nessa região de conveniências opinativas e apreciações arbitrárias, onde a autoridade não se encontra com direitos fixados na lei fundamental”* (ob. cit., p. 181). Com amparo nas lições dos autores norte-americanos, o núcleo meritório do ato estatal, a escolha política naquilo que esta possui de mais próprio no campo de atuação legislativa ou executiva, sempre se considerou objeto colocado a salvo de intervenção judicial.

Não é este, porém, o momento apropriado para discorrer sobre a longa evolução das relações entre direito e política sob a ótica da convivência entre os Poderes da República, hoje disciplinada pelo art. 2º da Constituição Federal, segundo o qual *“são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”*.

Supremo Tribunal Federal

MS 34394 MC / DF

Interessa propriamente estabelecer que, por um lado, há ampla aceitação na jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal a respeito da existência de um *devido processo legislativo*, em parte derivado diretamente de normas constitucionais – e a prova disso está presente nos próprios julgados anteriormente mencionados que reconhecem legitimidade ativa a parlamentar para exigir o cumprimento desse devido processo – enquanto que, por outro lado, permanece viva a ideia de que existe um campo impenetrável à abordagem dos Tribunais, pena de desvirtuamento da harmonia e independência de que nos fala o art. 2º da Constituição.

Há, por exemplo, algumas normas constitucionais particularmente densas sobre o devido processo legislativo, como a que estatui que *“não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado”* – art. 60, § 4º, I, da CF/88 (norma invocada, com sucesso – na perspectiva do cabimento, ao menos – como parâmetro de controle no MS nº 20.257/DF, *leading case* sobre a análise judicial do devido processo legislativo), ou a que define que *“a matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa”* – art. 60, § 5º, da CF/88 (como visto no MS nº 33.630/DF, DJe de 19.6.2015, por mim relatado).

A **questão controvertida** está construída em torno da inteligência do art. 52, parágrafo único, da Constituição Federal, segundo o qual, *“nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente [do Senado Federal] o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis”*. Trata-se de decidir, basicamente, se a perda do cargo e a inabilitação devem ser decididas em uma única votação, ou se votações distintas podem ser realizadas.

Nesse juízo perfunctório, típico das medidas liminares – reiterando que ao Pleno incumbe a manifestação definitiva sobre o assunto –, entendo que o parâmetro de controle constitucional incidente sobre o ato apontado como coator está a conceder plausibilidade à tese segundo a

Supremo Tribunal Federal

MS 34394 MC / DF

qual se encontra franqueada a esta Suprema Corte a prerrogativa de se manifestar sobre o tema, na qualidade de guarda da Constituição. Embora o julgamento de *impeachment*, numa visão restritiva, talvez não possa ser assimilado por inteiro aos temas que tradicionalmente ancoram nesta Casa sob o pálio do devido processo legislativo – se trabalhado tal conceito, de forma mais fechada, como referente apenas ao conjunto de normas e procedimentos relacionados à atividade de produção de leis –, o que se tem, em última análise, é atividade de primeira grandeza no panorama constitucional, e, dentro desse tema fundamental à ordem democrática, uma questão jurídica a respeito da definição do sentido de uma norma da Constituição.

É sabido que uma das lições clássicas do direito brasileiro a respeito da não intervenção judicial sobre atos legislativos, derivada da ilustre pena de Hely Lopes Meirelles, conceitua os atos *interna corporis* como “aquelas questões ou assuntos que entendem direta e imediatamente com a economia interna da corporação legislativa, com seus privilégios e com a formação ideológica da lei, e que, por sua própria natureza, são reservados à exclusiva apreciação e deliberação de Plenário da Câmara”, o que se exemplifica por circunstâncias tais como “os atos de escolha da Mesa (eleições internas), os de verificação de poderes e incompatibilidades de seus membros (cassação de mandatos, concessão de licenças etc.) e os de utilização de suas prerrogativas institucionais (modo de funcionamento da Câmara, elaboração de Regimento, constituição de Comissões, organização de Serviços Auxiliares etc.), e o processo de elaboração das leis e resoluções” (*Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, Volume II, 2ª Edição revista e ampliada, 1964, p. 910).

Nesse trecho reiteradamente lembrado, há referência à cassação de mandatos como assunto *interna corporis*, mas num contexto que claramente remete à cassação de “seus membros”, ou seja, os das Casas Legislativas respectivas. E mesmo em tal contexto, parece razoável supor que o trecho precisa ser lido em referência ao mérito da deliberação, não ao *iter*. Nesse sentido, ou seja, reputando cabível o exame judicial de violações apontadas no processo de cassação de Deputado (relativas às

Supremo Tribunal Federal

MS 34394 MC / DF

garantias da ampla defesa e contraditório), mas não do mérito em si, cito o MS nº 21.861/DF, Pleno, Relator Ministro Néri da Silveira, DJ de 21.8.2001. Sem falar, é claro, no MS nº 21.689/DF, relativo ao exame do processo de *impeachment* do ex-Presidente Fernando Collor de Mello.

5. DISCIPLINA DO MANDADO DE SEGURANÇA. Nada disso, porém, altera o fato de que a via processual eleita possui características próprias, que não se perdem em razão da importância do tema ou da natureza do litígio. Continua imprescindível, *v.g.*, a demonstração de direito líquido e certo por meio de prova pré-constituída.

Na verdade, não há contradição ou incongruência entre o exame da matéria controvertida, conquanto carregada de inegável substrato político, e as características da via processual eleita. Ao contrário: talvez seja o mandado de segurança a via processual por excelência para a instrumentalização desse tipo de controvérsia. Por isso, suas características não devem, e não precisam, ser alteradas.

Ao me tornar Relatora para acórdão do RE nº 669.367/RJ (DJe de 30.10.2014), processo julgado sob a sistemática da repercussão geral, consignei que o mandado de segurança é ação autônoma de impugnação, possui configuração especial e *status* especialíssimo, de índole constitucional. A respeito dessa configuração própria, em clássica obra sobre o tema, Castro Nunes afirmou que *"mandado de segurança é, materialmente, recurso administrativo, porque tem por objeto matéria contenciosa administrativa: jurisdicionalmente, remédio judiciário. Em uma palavra: controle judicial da administração, aplicação do princípio anglo-americano dos writs da common law, cujas origens conhecidas estão na Curia Regis e no seu sucedâneo, o King's Bench, atestando uma superintendência que mais tarde passou para os tribunais, sobre os funcionários da administração, destinada a corrigir-lhe os desmandos e erros – 'against the wrongful or erroneous exercise of administrative power' – derogatória do princípio da separação dos poderes, em que se baseia o dualismo jurisdicional do sistema francês"* (Do mandado de segurança e de outros meios de defesa contra atos do Poder Público. Rio de Janeiro: Forense, 6ª edição, 1961, p. 73).

Supremo Tribunal Federal

MS 34394 MC / DF

Ainda na esteira do que expendido no RE nº 669.367/RJ, a decisão a ser proferida no mandado de segurança remete, portanto, a uma necessária atuação ou omissão administrativa anterior. Como disciplina o art. 5º, I, da Lei 12.016/09, atualmente em vigor, *“não se concederá mandado de segurança quando se tratar de ato do qual caiba recurso administrativo com efeito suspensivo, independentemente de caução”*, apesar de viável, em outras circunstâncias, a impetração de tipo preventivo. Se a Administração não pode praticar o ato, não há interesse de agir; se o *writ* é ‘remédio’, como se costuma dizer, é porque existe algo ser combatido, o que evidencia uma relação de causalidade. O contexto fático permissivo da impetração preventiva é esclarecedor: o ato ainda não foi praticado, mas há concreta expectativa de que o seja – o que equivale a dizer que o agir ou omitir não encontra óbice em quaisquer impedimentos que não a própria oportunidade administrativa. Novamente com Castro Nunes, tem-se que *“o que se resolve pelo mandado de segurança é relação de direito público, definida pelo dever legal da autoridade e pelo direito correlato de se lhe exigir o cumprimento desse dever”* (ob. cit., p. 76).

Mandado de segurança é, portanto, ação intimamente ligada ao controle de atos do Estado contra violações de direitos. Não por acaso a jurisprudência antes indicada - a permitir irrisignação de parlamentar contra atos ocorridos no seio da atividade legislativa -, está imbricada aos traços desta ação em particular.

Com tais considerações em mente é que passo ao exame do pedido de liminar propriamente dito, com olhos voltados ao que dispõe o art. 7º, III, da Lei nº 12.016/09, segundo o qual *“ao despachar a inicial, o juiz ordenará: (...) que se suspenda o ato que deu motivo ao pedido, quando houver fundamento relevante e do ato impugnado puder resultar a ineficácia da medida, caso seja finalmente deferida, sendo facultado exigir do impetrante caução, fiança ou depósito, com o objetivo de assegurar o ressarcimento à pessoa jurídica”*. Essa medida liminar, por expressa determinação legal, tem seu contexto compreensível a partir do delineamento do ato supostamente ilegal praticado por autoridade pública, e da possibilidade de que a não suspensão dos efeitos dele derivados possa vir a prejudicar,

Supremo Tribunal Federal

MS 34394 MC / DF

definitivamente e de forma antijurídica, o direito individual titularizado pelo impetrante.

6. DOS PRESSUPOSTOS DA MEDIDA LIMINAR. Consabido que, para o deferimento da liminar, devem concorrer cumulativamente os dois requisitos legais supra aludidos: (i) relevância dos motivos em que se assenta o pedido deduzido e (ii) a possibilidade de ocorrência de lesão irreparável ao direito do impetrante na hipótese deste vir a ser reconhecido na decisão final de mérito. A concessão desse provimento jurisdicional de natureza provisória e urgente, que é a liminar, em absoluto implica o prejulgamento da causa, tampouco afirma ou reconhece direitos. Preserva, apenas, o impetrante de lesão irreparável, ao determinar a suspensão provisória dos efeitos do ato impugnado.

O pressuposto do perigo na demora no mandado de segurança, enquanto ação constitucional vocacionada a assegurar a prestação *in natura* ao impetrante, significa em última análise que, se não concedida a medida liminar pleiteada, a sentença final de mérito será inútil como técnica capaz de dar tutela específica ao direito afirmado, a ensejar, a execução do ato questionado, a ocorrência do dano temido (ou ilícito, em caso de mandado de segurança preventivo). A urgência apresenta-se, portanto, quando a demora na prestação da tutela jurisdicional é passível de comprometer a realização imediata ou futura do direito pleiteado.

Com base nessas premissas, passo à análise do pedido liminar.

Emerge da inicial que o direito líquido e certo sustentado pelos impetrantes consiste na tutela do devido processo legal relativo ao trâmite do *impeachment*, levado a cabo pelo Senado Federal. Isto é, o parâmetro de controle da questão jurídica, na espécie, é a norma decorrente do artigo 52, parágrafo único, da Constituição Federal. O invocado direito subjetivo de caráter líquido e certo diz respeito ao direito do parlamentar de ver obedecido o devido processo legal.

O pedido de inabilitação da litisconsorte necessária Dilma Vana Rousseff para o exercício de qualquer função pública, bem vistas as coisas, é deduzido como consequência lógica da declaração de nulidade

Supremo Tribunal Federal

MS 34394 MC / DF

do ato que autorizou a bipartição da votação. Em outras palavras: compreendem os impetrantes que a votação da sanção da perda do mandato não poderia ser dissociada da consectária inabilitação para o exercício da função pública, por isso a nulidade do ato impugnado.

Desse modo, a medida liminar postulada não visa à tutela da segurança final pretendida, nem a evitar o risco de ineficácia da decisão de mérito buscada. Antes, consiste em antecipação de um dos efeitos executivos da futura sentença de procedência pretendida: o da aplicação da pena de inabilitação para o exercício de função pública.

Muito se discute em doutrina e jurisprudência acerca da natureza jurídica da liminar em mandado de segurança. Para parcela da literatura jurídica processual, trata-se de providência de natureza cautelar (ALVIM, Eduardo. (Mandado de segurança: de acordo com a Lei nº 12.016, de 07/08/2009. 3ª ed. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2014; ROCHA, Carmen Lúcia. A liminar no mandado de segurança. In: Mandados de segurança e injunção. TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo (coord). São Paulo: Saraiva, 1990, p. 202); para outra, providência de natureza antecipatória (Hely Lopes Meirelles, Arnaldo Wald, Gilmar Ferreira Mendes. Mandado de segurança e ações constitucionais. 36ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 94-95; FUX, Luiz. Mandado de segurança. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 72-73; Zavascki, Teori Albino. Antecipação de tutela. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais). Parcela outra ainda entende que a natureza tem relação com o pedido final (ou de mérito), como o autor Cássio Scarpinella. Mandado de segurança: comentários às Leis n. 1.533/51. 4.4348/64 e 5.021/66. 5ªed. São Paulo: Saraiva, 2009.p. 89-90.

Nada obstante a discussão teórica, tenho que a liminar postulada na presente ação constitucional não se presta à tutela do direito material afirmado na peça de ingresso. E tal conclusão se esteia no mesmo argumento utilizado na impetração para fundamentar o *periculum in mora*, embora de forma contrária. Ou seja: a não concessão da liminar e, portanto, a possibilidade em tese de a litisconsorte necessária Dilma Vana Rousseff vir a exercer função pública não acarreta dano efetivo ao julgamento por esta Suprema Corte acerca da alegada violação, pelo

*Supremo Tribunal Federal***MS 34394 MC / DF**

Senado Federal, do art. 52, parágrafo único, da Constituição, diante do fracionamento efetuado na votação final do processo do *impeachment*.

O definir se tal fracionamento da votação para o julgamento do crime de responsabilidade e a aplicação em separado das sanções de perda do cargo e inabilitação dos direitos políticos encontram amparo na Constituição, ou a afrontam, em absoluto resta ameaçado com a não concessão da liminar pretendida, reitero.

À demasia: o alegado receio de ineficácia do provimento final deve ser demonstrado a partir de um risco de dano específico e concreto. A mera especulação de notícias veiculadas em meios de comunicação quanto a eventual convite para o exercício de função pública, como argumentado, não traz prejuízo ou dano para o julgamento definitivo do mérito desta ação constitucional.

Em resumo, a não demonstração do perigo da demora, consistente no risco de frustração da eficácia do pedido deduzido na ação, na hipótese, de procedência, ao final, é causa suficiente para a não concessão da liminar.

Ante o exposto, indefiro o pedido de medida liminar.

Notifiquem-se as autoridades impetradas do conteúdo da inicial, a fim de que, no prazo de 10 (dez) dias, prestem informações (art. 7º, I, da Lei 12.016/2009).

Cientifique-se a União, por seu órgão de representação judicial, para que, querendo, ingresse no feito (art. 7º, II, da Lei 12.016/2009).

À Secretaria Judiciária.

Publique-se.

Brasília, 09 de setembro de 2016.

Ministra Rosa Weber
Relatora